

Peter Schoenemann

**DAS GESETZLICHE VERBOT
DER RASSENDISKRIMINIERUNG FÜR PRIVATPERSONEN
IN DEN VEREINIGTEN STAATEN
VON AMERIKA**

*Interpretation, Anwendung und Wirkungsmöglichkeiten
der amerikanischen Bürgerrechtsgesetze*

1972



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41554802_0055

DAS GESETZLICHE VERBOT DER RASSENDISKRIMINIERUNG
FÜR PRIVATPERSONEN IN DEN VEREINIGTEN STAATEN
VON AMERIKA

Interpretation, Anwendung und Wirkungsmöglich-
keiten der amerikanischen Bürgerrechtsgesetze

I n a u g u r a l - D i s s e r t a t i o n
zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Rechte
durch den
Fachbereich Rechtswissenschaft
der Westfälischen Wilhelms-Universität

vorgelegt von
Referendar Peter Schoenemann
aus Osterburg

1972



Erster Berichterstatter: Prof. Dr. Heldrich
Zweiter Berichterstatter: Prof. Dr. Jayme
Dekan: Prof. Dr. Kiefner
Tag der mündlichen Prüfung: 17. Juli 1972

Inhaltsverzeichnis

	Seite
EINLEITUNG: Gegenstand und Zielsetzung der Untersuchung	1
<u>Erstes Kapitel: DIE SITUATION DER SCHWARZEN</u>	6
1. Abschnitt: <u>Standort in der Bevölkerung</u>	6
I. Land-Stadt- und Süd-Nord-Migration - Die Entwicklung der Gettos	6
II. Stand der Rassenintegration	9
2. Abschnitt: <u>Das Getto</u>	13
A. Soziale Situation	13
I. Desolate Einkommens- und Beschäftigungslage	13
1. Einkommensverhältnisse	13
2. Hohe Arbeitslosenquoten	13
3. Ursachen der sozialen Notlage	14
a) Die meisten offenen Arbeitsstellen befinden sich außerhalb der Innenstädte	14
b) Beschäftigung in der untersten Stufe der Berufeskala	14
c) Mangel an "college"- und Hochschulbildung	15
d) Diskriminierung im Arbeitsleben	16
aa) Verhalten der Unternehmen	16
bb) Verhalten der Gewerkschaften	17
II. Unzureichende Wohn- und Lebensverhältnisse	20
III. Abhängigkeit von der Fürsorge	21
IV. Hohe Kriminalitätsraten und schlechte öffent- liche Versorgung	22
B. Aufrechterhaltung, Ausbreitung und Neuentstehung der Gettos wegen des Widerstandes der Weißen gegen die Rassenintegration	23

Zweites Kapitel:

INTERPRIVATES GLEICHBEHANDLUNGSGEBOT IM RECHT DER VEREINIGTEN STAATEN	26
--	----

1. Abschnitt:

<u>Gleichheit der Rassen? - Die Entwicklung von</u> <u>1776 bis 1865</u>	26
---	----

I. Rechtsgleichheit und Sklaverei in den Jahren der Unionsgründung	26
---	----

II. Abschaffung der Sklaverei und Freiheit für die Schwarzen im Jahre 1865	27
---	----

2. Abschnitt:

<u>Diskriminierungsverbot für Privatpersonen -</u> <u>die Bürgerrechtsgesetze im Überblick</u>	28
---	----

A. Die Gesetze des Bundes.	28
------------------------------------	----

I. Das Gesetz von 1866	28
----------------------------------	----

II. Das Gesetz von 1875	29
-----------------------------------	----

III. Der Sherman Antitrust Act von 1890	30
---	----

IV. Der National Labor Relations Act von 1935	31
---	----

1. Diskriminierung durch Gewerkschaften	31
---	----

2. Arbeitgeber-Diskriminierung	32
--	----

3. Stellungnahme	33
----------------------------	----

V. Die Bürgerrechtsgesetze von 1964 und 1968	34
--	----

1. Materiell-rechtliche Regelung	34
--	----

a) Das Gesetz von 1964	34
----------------------------------	----

aa) Titel II	34
------------------------	----

bb) Titel VII	36
-------------------------	----

b) Das Gesetz von 1968 (Titel VIII)	38
---	----

	Seite
2. Verfahrensrechtliche Regelung	40
a) Titel II (1964)	40
b) Titel VII (1964)	41
c) Titel VIII (1968)	42
d) Gemeinsamkeiten der Titel II, VII und VIII	43
B. Die Gesetze der Einzelstaaten und Satzungen der Städte	44
3. Abschnitt:	
<u>Interpretation der Bundesbürgerrechtsgesetze</u>	47
A. Das Gesetz von 1866	47
I. Bindung der staatlichen Organe	47
II. Bindung auch der Privatpersonen?	48
1. 42 U.S.C. § 1982	48
a) Die Supreme Court-Entscheidung JONES v. MAYER - Diskriminierungsverbot für Private auf dem Wohnungsmarkt	48
b) Entstehungsgeschichte	52
c) Die Rechtsprechung vor JONES v. MAYER . . .	56
d) Interpretation des Textes	60
e) Ansprüche bei Diskriminierungen	66
f) Verhältnis der Gesetze von 1866 und 1968	67
g) Erfasst § 1982 auch andere Diskriminierungen als konkrete Abweisungen bei der Wohnungssuche?	69
2. 42 U.S.C. § 1981	73
III. Zusammenfassung	75
B. Die Gesetze von 1964 und 1968	76
I. Entstehung und Zielsetzung	76
1. Erforderlichkeit der Gesetze	76
a) Soziale Lage und die Bürgerrechtsbewegung	76
b) Die KENNEDY-Adresse	78
c) Die Rassenunruhen von 1966 und 1967	79

	Seite
2. Definition des Gleichheitsziels	80
a) Nichtdiskriminierung bedeutet Gleichbehandlung	80
aa) Titel II	80
bb) Titel VII	81
cc) Titel VIII	81
dd) Gesamtblick	82
b) Chancengleichheit oder Gleichheit im Ergebnis?	83
II. <u>Verfassungsmäßigkeit</u>	84
1. Ermächtigung in der Verfassung	84
a) Titel II	84
b) Titel VII	88
c) Titel VIII	89
2. Auswirkung auf die Grundrechte	90
a) Eigentumsfreiheit	90
b) Vertragsfreiheit	91
c) Recht auf Achtung der Privatsphäre	92
3. Ergebnis	92
III. <u>Interpretation der materiell-rechtlichen Bestimmungen</u>	93
1. Diskriminierungsverbot	93
a) Abwägung im Einzelfall? - Das Regel- Ausnahme-Verfahren	93
b) Rasse als Handlungsmotiv - Rechtfertigung bei Vorliegen anderer Beweggründe?	94
c) Geltung des Verbots für Hilfspersonen	95
2. Beweisprobleme	96
a) Problemstellung	96
b) Beweis bei Titel II	97
c) Beweis bei Titel VII	97
aa) Diskriminierungsabsicht bei bewußter Ungleichbehandlung der Rassen?	98

	Seite
bb) Diskriminierungsabsicht bei Fehlen sachlicher Gründe für die Ungleichbehandlung	100
cc) Diskriminierungsabsicht bei scheinbar gleicher Behandlung der Rassen	100
dd) Einzelfragen	105
ee) Verlagerung der Beweislast?	110
d) Beweis bei Titel VIII	111
e) Ergebnis	112
3. Diskriminierungsverbot und Vorzugsbehandlung	113
4. Ansprüche	117
a) Unterlassung, Beseitigung, Vornahme	117
b) Ersatz	119
5. Das Verbot des sog. "blockbusting"	121
6. Verstoßen "restrictive covenants" gegen das Diskriminierungsverbot?	123
7. Die Ausnahmen vom Diskriminierungsverbot	124
a) Privatkлубs	124
b) Die anderen Ausnahmen	128
c) Zusammenfassung	128
IV. <u>Das Schlichtungsverfahren</u>	129
1. Titel VII	129
2. Titel VIII	131
3. Titel II	132
4. Zusammenfassung	132
V. Das Klageverfahren	133
1. Allgemeines	133
2. Die "Gruppenklage" (class action)	135
3. Die "Generalklage" des Attorney General	138
C. Ergebnisse	140

	Seite
<u>Drittes Kapitel</u>	
DIE ANWENDUNG DER BÜRGERRECHTSGESETZE	143
I. Titel II	143
1. Tätigkeit der Schlichtungsbehörde	143
2. Tätigkeit der Gerichte	144
II. Titel VII	144
1. Tätigkeit der EEOC	144
a) Schlichtungsbemühungen	144
b) Andere Aktivitäten	153
2. Tätigkeit der Gerichte	156
a) Privatklagen	156
b) Generalklagen	157
III. Titel VIII	158
1. Tätigkeit des Secretary of Housing	158
a) Schlichtungsbemühungen	158
b) Andere Aktivitäten	160
2. Tätigkeit der Gerichte	160
a) Privatklagen	160
b) Generalklagen	160
IV. 42 U.S.C. §§ 1981 und 1982	161
V. Zusammenfassung	161
<u>Viertes Kapitel:</u>	
VORSCHLÄGE ZUR VERBESSERUNG DER GESETZE	164
I. Reformentwürfe	165
II. Reformbestrebungen des Gesetzgebers	167

	Seite
III. Verbesserungsvorschläge in der Literatur	170
IV. Zusammenfassung	171

Fünftes Kapitel:

VERGLEICH DER SITUATION DER SCHWARZEN VON 1960 MIT DER VON HEUTE	172
I. Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt	172
II. Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt	174
III. Entwicklung auf dem Bildungssektor	176
IV. Änderung der öffentlichen Meinung zur Rassen- integration	177
V. Ergebnisse	179

Sechstes Kapitel:

EFFEKTIVITÄT UND ERFOLGSAUSSICHTEN DER GESETZE	180
I. Der angestrebte Erfolg: Formale Gleichheit der Minderheit	180
II. Haben die Gesetze Erfolge erzielt?	181
III. Bestimmung der möglichen Wirksamkeit der Gesetze	183
1. Welche Widerstände sind zu überwinden?	183
2. Können die Gesetze ein positives Verhalten her- beiführen?	185
3. Förderung der Rassengleichheit durch unter- stützende Begleitmaßnahmen	190
a) Sonstige bundesrechtliche Einwirkungs- möglichkeiten	190
aa) Beeinflussung der Arbeitsmarktsituation	190
bb) Beeinflussung der Wohnungsmarktsituation	192
b) Andere Maßnahmen	194
IV. Zusammenfassung	200

Siebentes Kapitel:

<u>7 THESEN</u> ÜBER DIE MÖGLICHKEITEN DER AMERIKANISCHEN BÜRGERRECHTSGESETZE	202
--	-----

Achtes Kapitel:

ÜBERLEGUNGEN ZUR ZWECKMÄSSIGKEIT VON BÜRGERRECHTS- GESETZEN IN DEUTSCHLAND	207
---	-----

<u>A b k ü r z u n g s v e r z e i c h n i s</u>	IX
--	----

<u>L i t e r a t u r v e r z e i c h n i s</u>	XI
--	----

EINLEITUNG: Gegenstand und Zielsetzung der Untersuchung

Mit dieser Arbeit soll die Beantwortung der Frage versucht werden, ob und in welchem Maße Minderheiten in einer Bevölkerung mit dem Mittel des gesetzlichen Diskriminierungsverbotes gegen Benachteiligungen zu schützen sind, die von der Volksmehrheit ausgehen. Als Modell wurden die Bundesbürgerrechtsgesetze der Vereinigten Staaten von Amerika gewählt. Die folgende Untersuchung beschränkt sich darauf, den Einfluß dieser Gesetze, die neben rassischen auch anderen Bevölkerungsgruppen zugute kommen, auf die Situation der Schwarzen¹⁾ zu untersuchen. Diese bilden die größte rassische Minorität in den USA und sind der Rassendiskriminierung seit Jahrhunderten ausgesetzt. Ihre Problematik ist es gewesen, die die Bürgerrechtsgesetzgebung schließlich zu einem unabweisbaren Bedürfnis machte.

Auch in anderen Staaten als den USA gibt es Bürgerrechtsgesetze bzw. verfassungsrechtliche Verbote, welche auf die Rassendiskriminierung durch Privatpersonen abzielen. Solches Recht besteht etwa in Großbritannien²⁾, Indien³⁾ und in einigen Provinzen Kanadas⁴⁾. Doch sollen gerade die amerikanischen Bürgerrechtsgesetze die Grundlage der Untersuchung abgeben, da Amerika bereits seit 1865 Erfahrung mit solchen Gesetzen⁵⁾ hat und auf diesem Gebiet Vorbild für andere

- 1) Es soll von den "Schwarzen" und nicht von den "Negern" gesprochen werden. Dies ist heute in Amerika der vorherrschende Sprachgebrauch. Der Begriff "Neger" erweckt allzu leicht den Eindruck, als seien die Schwarzen von anderen Menschen wesensverschieden; hingegen stellt der Begriff "Schwarze" klar, daß sich schwarze Menschen nur in ihrer Hautfarbe von anderen Menschen unterscheiden; der Begriff enthält ebensowenig eine Wertung der von ihm Bezeichneten wie der Begriff "die Weißen".
- 2) vgl. HEPPLER, Race Relations Act 1968, S.181 ff., und BINDMAN, Race Relations Act 1968, S.100 ff..
- 3) Verfassungsrechtliches Verbot, vgl. AVINS, British Commonwealth Law 254.
- 4) AVINS, British Commonwealth Law 255.
- 5) vgl. 2.Kap.2.Abschn.

Staaten gewesen ist⁶⁾. Die Bürgerrechtsgesetze der USA nehmen zudem eine besonders eingehende Regelung des Diskriminierungsverbots und seiner rechtlichen Durchsetzung vor.

Gegenstand der Arbeit ist nicht die Diskriminierung der Schwarzen, die durch die öffentliche Gewalt erfolgt, etwa durch Verweigerung des Wahlrechts, ein gesetzliches Verbot der Rassenmischung, durch die Nichtaufnahme von Schwarzen in die Juries der Gerichte und im schulischen Bereich. Hierzu wird auf die Studie von HEIDE STEINBERGER verwiesen: "Rassendiskriminierung und Oberster Gerichtshof in den Vereinigten Staaten von Amerika" (1969).⁷⁾ Diese Arbeit beschäftigt sich vor allem mit der vom amerikanischen Supreme Court gestalteten Entwicklung der Rechtsstellung der Schwarzen unter der amerikanischen Bundesverfassung sowie zum Teil mit der Geschichte der Schwarzen in Amerika. Auch hierzu soll an dieser Stelle nichts ausgeführt werden; nur unumgängliche Hinweise werden in gekürzter Form gegeben. Es soll hier auch nicht zur Beeinflussung der sozialen Wirklichkeit durch die Rechtsprechung des Supreme Court in der Rassenfrage Stellung genommen werden. Hiermit hat sich erst kürzlich HELDRICH beschäftigt, in seinem Aufsatz: "Höchststrichterliche Rechtsprechung als Triebfeder sozialen Wandels - Betrachtungen zur Entwicklung und Auswirkung der Judikatur des amerikanischen Obersten Gerichtshofs in der Rassenfrage" (1972).⁸⁾

Wenn im folgenden von "Rassendiskriminierung" die Rede ist, so muß herausgestellt werden, daß Rassendiskriminierung die Ungleichbehandlung von Personen wegen ihrer Rasse und Hautfarbe bedeutet; die Bürgerrechtsgesetze wollen nicht rassische Vorurteile, sondern die äußerlich in Erscheinung tretende Ungleichbehandlung der Rassen beseitigen. Die Motive der Ungleichbehandlung sind jedoch von entscheidender Bedeu-

6) AVINS, aaO 254

7) s. näher Literaturverzeichnis

8) s. näher Literaturverzeichnis. Vgl. ferner zum Problemkreis der Rassendiskriminierung den Aufsatz von Manfred REHBINDER, Die Diskriminierung, in: Manfred REHBINDER, Einführung in die Rechtssoziologie, Athenäum Verlag (1971), S.155 - 177.

tung für die Wirksamkeit der Gesetze: diese sind um so wirkungsvoller, je mehr die Vorurteile schwinden. Die Motive einer Diskriminierung brauchen nicht immer in Eigenart und Charakter der Schwarzen begründet zu sein, es kann sich auch um Befürchtungen handeln, daß sich andere Weiße einer Gleichbehandlung der Schwarzen im Einzelfall widersetzen würden oder daß bei einer Aufnahme der Schwarzen in die Wohngebiete der Weißen hier getto-ähnliche Zustände einkehrten. -

Die Geschichte der Rassendiskriminierung in den Vereinigten Staaten ist lang. Sie setzte in extremem Maße im 17. Jahrhundert mit der Einführung der Sklaverei⁹⁾ ein und hielt nach deren Aufhebung - kaum vermindert - an. Die Schwarzen wurden auch weiterhin als billige Arbeitskräfte benutzt, durften mit den Weißen nicht im selben Zugabteil reisen und nicht wie diese in Gaststätten und Hotels absteigen. Seit jeher mußten sie in abgesonderten Wohngegenden leben, schlechter untergebracht als die Weißen in den ihren. Sie hatten vorliebzunehmen mit Gebrauchthäusern, Gebrauchtschulen und gebrauchten Arbeitsplätzen.¹⁰⁾ Sie leben heute in ihrer überwiegenden Zahl zusammengedrängt in den verfallenden Gettos der Städte, für deren Erhaltung sie nicht die Steuern aufbringen können, in zerrütteten sozialen Verhältnissen. Die Ausbildung in den Gettoschulen, die fast ausschließlich von schwarzen Kindern besucht werden, ist meist unzureichend, weil für die Schulen zuwenig Mittel vorhanden sind. Schlechte Schulbildung bewirkt, daß die Schwarzen oft keine Arbeit finden, oder doch nur solche zu geringem Lohn, etwa als Hilfsarbeiter oder als Dienstpersonal. Armut führt zu Nicht-Bildung und diese zu Armut: wenigen gelingt der Ausbruch aus diesem circulus vitiosus.¹¹⁾

Wegen ihrer Rassenvorurteile¹²⁾ hat die Mehrzahl der weißen amerikanischen Bürger die Schwarzen nie voll akzeptiert und

9) BLAUSTEIN-ZANGRANDO, Civil Rights 2

10) BOGGS, Racism 155

11) MYRDAL, An American Dilemma II, S.583

12) vgl. dazu U.S.CRC, Racism in America, und van der ZANDEN, Ideology of White Supremacy 121 ff.

ihnen bis heute den Zugang zu ihren Lebensbereichen verwehrt. Nicht nur wegen der Hautfarbe und des andersartigen Aussehens hält man die Schwarzen für minderwertig, sondern auch deshalb, weil sie zumeist in Elend und Armut - jedenfalls aber deutlich unter dem allgemeinen Lebensstandard - leben und es zu nichts gebracht haben. Weiße verweisen zur Rechtfertigung dieser Ansicht auf die Geschichte der Immigranten, die aus eigener Kraft emporgekommen waren und sich ohne Schwierigkeit in die Gesellschaft Amerikas eingegliedert hatten.¹³⁾ Man will nicht sehen, daß die Immigranten - anders als die Schwarzen - von der amerikanischen Gesellschaft bereitwillig aufgenommen worden sind. Nicht den Schwarzen ist ihre soziale Notlage zuzuschreiben, sondern den Weißen von gestern und heute, die die Schwarzen allzu wirkungsvoll in ihrer Entfaltung behindert haben.¹⁴⁾

Wenn die Situation der Schwarzen keine Änderung zum Besseren erfährt, müssen schwerwiegende Folgen für den geordneten Bestand der amerikanischen Gesellschaft erwartet werden. Die Rassenunruhen der sechziger Jahre lassen (bei unbeeinflusstem Gang der Dinge) bürgerkriegsähnliche Zustände im künftigen Amerika nicht ausgeschlossen erscheinen. Schon 1835 warnte Alexis de TOCQUEVILLE:

If ever America undergoes great revolutions,
they will be brought about by the presence
of the black race on the soil of the United
States. 15)

Können die Bürgerrechtsgesetze des Bundes, die zu ihrem großen Teil erst im voraufgegangenen Jahrzehnt entstanden sind, einen Beitrag dazu leisten, daß die schädliche Entwicklung aufgehalten und die Lage der Schwarzen zum Positiven gewendet wird?

Bei der Betrachtung der Möglichkeiten der Gesetze gilt die besondere Aufmerksamkeit nicht nur der Ausgestaltung und Interpretation des Diskriminierungsverbots, sondern auch der

¹³⁾ U.S.NACCD, Report 1968, S.280, 281

¹⁴⁾ U.S.NACCD, Report 1968, S.281

¹⁵⁾ Democracy in America, S.256

Frage des von den Gesetzen gewährten Rechtsschutzes - zunächst im Hinblick auf den einzelnen Schwarzen, besonders aber für die schwarze Minderheit im ganzen.

Im Schlußkapitel soll darauf eingegangen werden, ob unter Umständen auch zugunsten der benachteiligten Minderheiten in Deutschland Bürgerrechtsgesetze nach amerikanischem Muster zu empfehlen sind. Es ist dabei an solche Minderheiten gedacht wie ausländische Arbeitnehmer, weibliche Berufstätige, ältere Arbeitnehmer, kinderreiche Familien und Obdachlose. Alle diese Gruppen sind Ungleichbehandlungen ausgesetzt, die allerdings verschiedene Gründe haben. -

Um zu erkennen, welche Möglichkeiten die Bürgerrechtsgesetze vermitteln, muß zunächst die soziale Wirklichkeit näher beschrieben werden, in der die Schwarzen leben. Es folgt im zweiten Kapitel eine inhaltliche Darstellung der Bürgerrechtsgesetze, insbesondere derjenigen von 1964 und 1968, die im Mittelpunkt dieser Untersuchung stehen. Im dritten Abschnitt dieses Kapitels werden die wesentlichen Probleme der Auslegung der Gesetze angeschnitten, wobei die Fragestellung mit Blick auf deren Anwendung erfolgen soll. Wie die Behörden und Gerichte unter den Gesetzen tätig geworden sind, mag dem dritten Kapitel entnommen werden. Das vierte Kapitel beschäftigt sich mit Möglichkeiten der Verbesserung der Gesetze, um deren Durchsetzung wirkungsvoller zu gestalten. Im fünften Kapitel wird aufgezeigt, inwieweit sich die Lage der Schwarzen zwischen 1960 und heute geändert hat. Das fünfte Kapitel bildet die Grundlage für das sechste Kapitel, in welchem die bisherige Effektivität der Bürgerrechtsgesetze beleuchtet wird und der Versuch einer Wirksamkeitsprognose unternommen werden soll. Im nachfolgenden siebenten Kapitel werden in Gestalt von 7 Thesen die wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung zusammengefaßt. --

Erstes Kapitel

DIE SITUATION DER SCHWARZEN

1. Abschnitt: Standort in der Bevölkerung

I. Land-Stadt- und Süd-Nord-Migration - Die Entwicklung der Gettos

Einer der Hauptgründe für das Rassenproblem und seine heutige Brisanz ist in der Migration der Schwarzen aus dem ländlichen Süden der Vereinigten Staaten in die Nordstaaten zu sehen, wo sie sich vor allem in den älteren Vierteln der Großstädte niederließen und hier eine außergewöhnlich hohe und noch immer wachsende Bevölkerungsdichte erzeugten.¹⁾

Die Migration setzte nach dem Sezessionskrieg im Jahre 1865 ein, als die Schwarzen aus der Sklaverei entlassen wurden und sich nach Arbeit umsahen.²⁾ Hielt sich diese Migration in bescheidenen Grenzen, so begann eine umfangreiche Abwanderung im Ersten Weltkrieg, in dem die Rüstungsindustrie des Nordens einen ungeheuren Bedarf an Arbeitskräften zu decken hatte.³⁾ Nach dem Krieg wurde die Landwirtschaft des Südens zunehmend mechanisiert, so daß der Zuzug in die Industriestaaten des Nordens anhielt. Während der Wirtschaftskrise am Anfang der dreißiger Jahre geriet die Migration vorübergehend ins Stocken, um im Zweiten Weltkrieg, erneut bedingt durch die gewaltige Rüstungsproduktion, wieder voll in Gang zu kommen. Weil die amerikanische Wirtschaft nach dem Krieg einen bisher nicht gekannten Aufschwung nahm, hielt der Zustrom der Schwarzen in die Städte in den Nachkriegsjahren unvermindert an und hat sich erst in den sechziger Jahren etwas abgeschwächt.⁴⁾

Lebten 1910 noch 91% aller Schwarzen im Süden, so waren es 1966 nur noch 55%.⁵⁾ Heute wohnen 69% der Schwarzen in den Städten; 1910 waren es lediglich 27%.⁶⁾ Ein Drittel aller

1) SCHORR, Slums 81

2) U.S.NACCD, Report 1968, S.239

3) U.S.NACCD, Report 1968, S.239

4) U.S.NACCD, Report 1968, S.240

5) U.S.NACCD, Report 1968, S.239

6) U.S.NACCD, Report 1968, S.236, 237

Schwarzen lebt gegenwärtig zusammengedrängt in den 12 größten Städten der USA.⁷⁾ Während die Weißen nach und nach die Stadtzentren verlassen, um in neue Wohngegenden an der Peripherie der Städte zu ziehen, bleiben die Schwarzen im Innern der Städte, entweder, weil sie sich die teuren Vorstadtwohnungen nicht leisten können⁸⁾, oder weil den Wohlhabenden unter ihnen der Zutritt zu den Vorstädten durch allgemeinen Konsens der weißen Hausbesitzer, der Bauindustrie, der Wohnungsmakler und der Gemeindeverwaltungen verwehrt wird.⁹⁾ Auf diese Weise haben sich die bekannten Gettos gebildet (insbesondere in New York, Chicago, Washington, D.C., und Los Angeles). Da die Geburtenrate der Schwarzen stark zunimmt - stärker als die der Weißen -¹⁰⁾, spitzen sich die Übervölkerungstendenzen in den Gettos bedrohlich zu.

Über die Gewichtsverlagerung der schwarzen Bevölkerung in den Jahren 1940 bis 1969 sollen die beiden folgenden Tabellen Aufschluß geben:

Tabelle 1

VERTEILUNG DER SCHWARZEN NACH REGIONEN, 1940 - 1969¹¹⁾

	1940	1960	1969
USA	100%	100%	100%
Süden	77%	60%	52%
Norden	22%	34%	41%
Westen	1%	6%	7%

7) U.S.NACCD, Report 1968, S.243

8) GRIER & GRIER, Equality and Beyond 21

9) GRIER & GRIER, aaO 20, 21

10) U.S.NACCD, Report 1968, S.238

11) U.S.LABOR & COMMERCE, Status of Negroes 3

Tabelle 2

ANTEIL DER SCHWARZEN AN DER GESAMTBEVÖLKERUNG JEDER REGION,
1940-1969¹²⁾

	1940	1960	1969
USA	10%	11%	11%
Süden	24%	21%	19%
Norden	4%	7%	9%
Westen	1%	4%	5%

Eine weitere Tabelle soll die Fluktuation der schwarzen und weißen Bevölkerung im vergangenen Jahrzehnt darstellen:

Tabelle 3

FLUKTUATION DER SCHWARZEN UND WEISSEN BEVÖLKERUNG IN
STÄDTISCHEN UND ANDEREN GEBIETEN, 1960-1969¹³⁾

	1960	1969	Veränderung 1960-1969
SCHWARZE	18,8 Mill.	22,3 Mill.	+ 18,8%
Städt. Gebiete	12,2 "	15,6 "	+ 28,2%
davon Groß- städte	9,7 "	12,3 "	+ 27,0%
Andere Gebiete	6,6 "	6,7 "	+ 1,7%
WEISSE	158,0 Mill.	175,3 Mill.	+ 10,9%
Städt. Gebiete	99,7 "	111,7 "	+ 12,0%
davon Groß- städte	47,5 "	45,3 "	- 4,5%
Andere Gebiete	58,3 "	63,6 "	+ 9,0%

Danach hat die Bevölkerung der Schwarzen in den Großstädten in 10 Jahren um 27% zugenommen, während hier die Zahl der Weißen um 4,5% abnahm. Die Gettobildung setzt sich somit fort.

12) U.S.LABOR & COMMERCE, Status of Negroes 4

13) U.S.LABOR & COMMERCE, Status of Negroes 6

Das mögen auch folgende Prozentzahlen aus ausgewählten Großstädten verdeutlichen:

Tabelle 4

ANTEIL DER SCHWARZEN AN DER GESAMTBEVÖLKERUNG VON AUSGEWÄHLTEN GROSSSTÄDTEN (1967)¹⁴⁾

New York	19%	
Los Angeles	18%	
Houston, Texas	22%	
Chicago	30%	
Detroit	39%	
Memphis, Tennessee	40%	
Baltimore	41%	
New Orleans	41%	
Atlanta	44%	
Newark	49%	
Washington, D.C.	69%	(1971: 71% ¹⁵⁾)

II. Stand der Rassenintegration

Das Bild der Wohnungssituation der Schwarzen rundet sich erst ab, wenn man ihre Verteilung auf die Wohngebiete außerhalb der Gettos betrachtet und prüft, inwieweit sie sich in die Gesellschaft der Weißen integriert haben.

Über das Ausmaß der Integration von Schwarzen und Weißen hat erstmals eine Studiengruppe des "National Opinion Research Center" der Universität Chicago eine Studie vorgelegt¹⁶⁾, deren Ergebnisse auf den von ihr angestellten Untersuchungen der Jahre 1966 und 1967 beruhen.¹⁷⁾

Danach sollen 36 Millionen Amerikaner (in 11 Mill. Haushalten) in integrierten Wohngegenden leben, das sind 19% der Gesamtbevölkerung.¹⁸⁾ Die Autoren fassen den Begriff der "integrierten Wohngegend" sehr weit. Der prozentuale Anteil von Weißen und Schwarzen in einem gegebenen Wohnbezirk soll nicht maßgebend sein. Das wesentliche Kriterium wird darin gesehen, daß sowohl Schwarze als auch Weiße faktisch in einen

14) U.S.LABOR & COMMERCE, Status of Negroes 9

15) TIME Magazine, 5.4.1971, S.9

16) SUDMAN-BRADBURN-GOCKEL, Extent of Integrated Housing

17) SUDMAN-BRADBURN-GOCKEL, aaO 51

18) SUDMAN-BRADBURN-GOCKEL, aaO 50

Wohnbezirk einziehen können und daß in der Tat weitere Angehörige beider rassischer Gruppen in diesem Bezirk Wohnung nehmen.¹⁹⁾ Eine Wohngegend sei nicht als integriert zu bezeichnen, wenn sie zu 40 oder 50% von Weißen bewohnt werde, jedoch kein Zuzug von anderen weißen Familien mehr stattfinde. Denn es sei möglich und wahrscheinlich, daß die Gegend in absehbarer Zeit fast nur noch von Schwarzen bewohnt sein werde, wenn sich lediglich schwarze Familien an den freiwerdenden Wohnungen interessiert zeigten.²⁰⁾ Ebenso wenig könne von Integration gesprochen werden, wenn in einem überwiegend von Weißen bewohnten Gebiet vereinzelt auch schwarze Familien lebten, jedoch anderen Schwarzen der Zutritt verwehrt werde.²¹⁾ Dagegen soll das Vorliegen der Integration nicht deshalb ausgeschlossen sein, weil die in einem Gebiet lebenden Schwarzen und Weißen miteinander keinen persönlichen Umgang pflegen.²²⁾

Die Studiengruppe relativiert den Begriff der "integrierten Wohngegend" noch weiter durch die Einführung von Abstufungen.²³⁾ Integrierte Wohngebiete sollen sein:

- a) "offene" = solche mit weniger als 1% von Haushalten, die von Schwarzen geführt werden;
- b) "integrierende" = solche mit 1 bis 10% Haushalten, in denen Schwarze leben;
- c) "weitgehend integrierte" = solche mit mehr als 10% Haushalten, die schwarze Mitglieder haben;
- d) "integrierte, in Regionen mit sehr wenigen Schwarzen" - hier handelt es sich um Wohngegenden, die in einem größeren Gebiet belegen sind, dessen Bevölkerung zu weniger als 2% aus Schwarzen besteht; schließlich
- e) "integrierte ländliche Gebiete" im Süden der USA, die schon seit langem integriert²⁴⁾ sind, obwohl die angrenzenden städtischen Bezirke Rassentrennung aufzuweisen haben.

19) SUDMAN-BRADBURN-GOCKEL, aaO 51

20) SUDMAN-BRADBURN-GOCKEL, aaO 51

21) SUDMAN-BRADBURN-GOCKEL, aaO 51

22) SUDMAN-BRADBURN-GOCKEL, aaO 54

23) SUDMAN-BRADBURN-GOCKEL, aaO 54

24) Eine nähere Definition wird nicht gegeben.

Das Idealbild der Rassenintegration wäre wohl dann gegeben, wenn die Schwarzen in allen Gebieten, in denen die Weißen leben, einen Bevölkerungsanteil von etwa 11% - mit geringfügigen Schwankungen nach oben und nach unten - hätten; das entspräche ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung der USA.

Die Ergebnisse der Chicagoer Studiengruppe mögen der nachfolgenden Tabelle entnommen werden:

Tabelle 5

GESCHÄTZTE ANZAHL DER HAUSHALTE VON WEISSEN UND SCHWARZEN IN
RASSISCH INTEGRIERTEN UND SEGREGIERTEN WOHNGBIETEN
(1966-1967)²⁵⁾

Anmerkung: Die Buchstaben a) bis e) bezeichnen die oben angeführten Integrationsabstufungen.

	Haushalte der Weißen		Haushalte der Schwarzen	
	Zahl (Mill.)	Anteil an allen Haus- halten	Zahl (Mill.)	Anteil an allen Haus- halten
USA	53,2	100%	5,6	100%
Integriert	10,4	19,6%	0,8	13,6%
a)	3,2	6,1%	0,003	0,1%
b)	2,4	4,5%	0,048	0,9%
c)	1,3	2,4%	0,5	8,9%
d)	2,6	4,9%	0,06	1,1%
e)	0,9	1,7%	0,15	2,6%
Segregiert	42,8	80,4%	4,8	86,4%
NORDOSTEN	13,5	100%	0,9	100%
Integriert	4,4	32,8%	0,2	17,0%
a)	2,3	16,8%	0,002	0,2%
b)	1,5	11,2%	0,032	3,4%
c)	0,25	2,2%	0,12	13,0%
d)	0,35	2,6%	0,004	0,4%
Segregiert	9,1	67,2%	0,7	83,0%

(Fortsetzung)

25) SUDMAN-BRADBURN-GOCKEL, aa0 61, 62

	Haushalte der Weißen		Haushalte der Schwarzen	
	Zahl (Mill.)	Anteil an allen Haus- halten	Zahl (Mill.)	Anteil an allen Haus- halten
SÜDEN	15,1	100%	3,1	100%
Integriert	1,7	11,5%	0,3	9,8%
a)	0,12	0,8%	0,0001	-- 26)
b)	0,14	0,9%	0,0016	0,1%
c)	0,6	3,8%	0,152	4,9%
e)	0,9	6,0%	0,148	4,8%
Segregiert	13,4	88,5%	2,8	90,2%
STADTKERNE DER GROSSSTÄDTE	14,1	100%	3,9	100%
Integriert	4,6	33,0%	0,4	10,9%
a)	1,6	11,5%	0,002	-- 27)
b)	1,3	9,5%	0,02	0,5%
c)	0,7	5,2%	0,37	9,5%
d)	1,0	6,8%	0,03	0,9%
Segregiert	9,5	67,0%	3,5	89,1%
VORSTÄDTE	19,0	100%	0,95	100%
Integriert	3,2	16,6%	0,12	12,7%
b)	0,92	4,8%	0,024	2,5%
c)	0,4	2,1%	0,091	9,6%
d)	0,3	1,7%	0,004	0,4%
Segregiert	15,8	83,4%	0,83	87,3%

Der Stand der Integration ist danach äußerst gering. Addiert man jeweils die Zahlen der einigermaßen relevanten Integrationsstufen b) und c), so sind in den USA von 5,6 Mill. Haushalten der Schwarzen nur 548 000 (etwa 1/10) integriert; in den Vorstädten sind es von ganzen 950 000 Haushalten lediglich 113 000. Nach einer Schätzung für das Jahr 1969 sollen lediglich 5% aller Vorstadtbewohner Schwarze sein²⁸⁾, davon lassen sich - geht man von den Ergebnissen des National Opinion Research Center aus - weniger als 1% zu den integrierten zählen.

26) Anteil liegt unter 0,1%.

27) vgl. Fn.26)

28) U.S.LABOR & COMMERCE, Status of Negroes 8

2. Abschnitt: Das Getto

A. Soziale Situation

1. Desolate Einkommens- und Beschäftigungslage

1. Einkommensverhältnisse

Im Jahre 1966 hatten in den großen Städten der USA 40,6% der Schwarzen ein Jahreseinkommen, das unterhalb des damaligen Existenzminimums von 3335 Dollar (im Jahr) lag, während nur 10,8% der im übrigen Gebiet der USA lebenden Schwarzen arm waren.¹⁾ Von den 10 Mill. Armen in den Städten (1964) hatten die Weißen einen Anteil von 56,4% und die Schwarzen einen Anteil von 43,6%;²⁾ das bedeutet, daß unverhältnismäßig mehr Schwarze als Weiße ein zu geringes Einkommen bezogen.

2. Hohe Arbeitslosenquoten

In den letzten 20 Jahren betrug im nationalen Durchschnitt die Arbeitslosenquote der Schwarzen das Doppelte von der der Weißen.³⁾ 1969 waren 6,5% aller schwarzen Arbeitnehmer und nur 3,2% der weißen Arbeitnehmer arbeitslos.⁴⁾ In den Armutsvierteln der Großstädte liegt die Arbeitslosenrate zumeist weitaus höher:

Tabelle 6

ARBEITSLOSENRATEN IN DEN ARMUTSVIERTELN VON SECHS GROSSSTÄDTEN, 1968/69⁵⁾

	Schwarze Arbeitnehmer	Weiße Arbeitnehmer
Atlanta	9,4%	5,3%
Chicago	8,8%	6)
Detroit	13,5%	9,1%
Houston, Texas	9,5%	5,9%
Los Angeles	15,2%	6,3%
New York	6,7%	6,9%

1) U.S.NACCD, Report 1968, S.258

2) U.S.NACCD, Report 1968, S.258

3) U.S.LABOR & COMMERCE, Status of Negroes 29

4) U.S.LABOR & COMMERCE, Status of Negroes 29

5) U.S.LABOR & COMMERCE, Status of Negroes 92

6) Rate unbedeutend.

3. Ursachen der sozialen Notlage

a) Die meisten offenen Arbeitsstellen befinden sich außerhalb der Innenstädte

Die meisten neuen Arbeitsplätze werden in den Randstädten geschaffen (1960-1970 über 50%).⁷⁾ Die Schwarzen, die gezwungen sind, weiterhin in den Gettos zu leben, müßten einen viel zu weiten Weg zurücklegen, als daß sie in großer Zahl diese Stellen annehmen könnten.⁸⁾ Die Arbeitgeber in den Vorstädten sind auch an schwarzen Arbeitnehmern nicht interessiert, so daß die Schwarzen vom Vorhandensein neuer Stellen nicht unterrichtet werden.⁹⁾

b) Beschäftigung in der untersten Stufe der Berufeskala

Ein weiterer Grund für die schlechte Einkommenslage der Schwarzen ist darin zu erblicken, daß sie in überwiegendem Maße in untergeordneten Positionen beschäftigt werden und von den höheren Stellen so gut wie ausgeschlossen sind. Das mag folgende Tabelle veranschaulichen:

Tabelle 7

STELLUNG DER SCHWARZEN IM BERUFSLEBEN (1968/69)¹⁰⁾

	Prozentsatz im Verhältnis zu allen schwarzen Arbeitnehmern	Prozentsatz aller Arbeitnehmer in der jeweiligen Berufsgruppe
insgesamt	100%	100%
Leitende	1,4%	8,9%
Angestellte	1,8%	8,2%
Akademiker	2,6%	4,3%
Techniker	3,6%	8,6%
Verkäufer und Vertreter	11,0%	17,3%
Bürokräfte	7,2%	13,6%
Handwerker	33,2%	23,5%
Industriearbeiter	20,8%	9,1%
Sonstige Arbeiter	18,4%	6,5%
Dienstpersonal		

7) TIME Magazine, 21.6.1971, S.16

8) NATIONAL COMMITTEE AGAINST DISCRIMINATION IN HOUSING, The Impact of Housing on Job Opportunities, Summary VI

9) U.S.CRC, Racism in America 10

10) U.S.EEOC, 5th Annual Report 48

Geht man davon aus, daß es in den USA im Jahre 1968/69 etwa 80 Mill. Arbeitnehmer gab¹¹⁾ und daß hiervon 8,8 Mill. Schwarze waren (d.h. 11%, wie es dem Anteil der Schwarzen an der Gesamtbevölkerung entspricht¹²⁾), so ergibt sich nach der obigen Tabelle folgendes Bild. 6,37 Mill. Schwarze (= 72,4% der schwarzen Arbeitnehmer) sind Arbeiter und Dienstleistende, das entspricht einem Gesamtanteil von 20,36% in diesen Berufssparten. Dagegen sind die Schwarzen unter den Leitenden Angestellten nur zu 1,7% vertreten.

Schwarze Arbeitnehmer verdienen auch im Durchschnitt weniger als Weiße, die die gleiche Arbeit haben, und erhalten oft auch dann einen geringeren Lohn, wenn sie nach ihrer Ausbildung besser qualifiziert sind als ihre weißen Kollegen.¹³⁾

Schwarze nehmen oft eine niedrigere Position ein als Weiße mit gleicher Ausbildung. So waren 1960 6 von 10 "high school"-Absolventen bei den Schwarzen Arbeiter, von den weißen "high school"-Abgängern aber nur 3 von 10.¹⁴⁾ Diese Situation soll sich in den darauffolgenden Jahren nicht wesentlich geändert haben.¹⁵⁾

c) Mangel an "college"- und Hochschulbildung

Die Zahlen der weißen und schwarzen "high school"-Absolventen weisen erhebliche Unterschiede auf. Hatten 1970 76% der Weißen im Alter von 25 bis 29 Jahren die "high school" abgeschlossen, so lag der entsprechende Prozentsatz der Schwarzen nur bei 56%.¹⁶⁾ Ein "college" hatten im Jahre 1969 lediglich 4,25% der Schwarzen über 25 Jahre absolviert, verglichen mit 11% der Weißen.¹⁷⁾ Nur 4,7% aller "college"- und Universitätsstudenten im Jahre 1969 waren Schwarze.¹⁸⁾

11) Long, World Almanac 1971, S.92

12) Long, aaO 45

13) MASSACHUSETTS COMMITTEE, Voice of the Ghetto 4

14) NATHAN, Jobs & Civil Rights 6

15) NATHAN, aaO 6

16) Statistisches Bundesamt der USA, zit. in Frankfurter Rundschau, 28.7.1971, S.2

17) LONG, World Almanac 1971, S.45

18) LONG, aaO 45

Dieser Ausbildungsrückstand ist zu einem guten Teil dafür verantwortlich, daß die Schwarzen so selten in den gutbezahlten Stellungen anzutreffen sind.

d) Diskriminierung im Arbeitsleben

aa) Verhalten der Unternehmen

Die Unterrepräsentation der Schwarzen in den Betrieben (wie erinnerlich, ist ihre Arbeitslosenrate doppelt so hoch wie die der Weißen¹⁹⁾), insbesondere in den gutbezahlten Stellen, erklären die Arbeitgeber oft mit dem Hinweis, es gebe zuwenig qualifizierte schwarze Arbeitnehmer.²⁰⁾ Das trifft meist nicht zu. Vielmehr schrauben die Unternehmen die Anforderungen zu hoch, wenn sie schon von einem ungelernten Arbeiter den "high school"-Abschluß verlangen²¹⁾ oder hinsichtlich Einstellung und Beförderung allgemeine Intelligenztests durchführen, ohne sich auf die Prüfung der von den Arbeitsaufgaben her erforderlichen, bei den meisten Schwarzen vorhandenen Fähigkeiten und Erfahrungen zu beschränken.²²⁾ Im übrigen gibt es wesentlich mehr qualifizierte Schwarze - sowohl für Facharbeiterstellen als auch für Führungspositionen -, als von den Betrieben in den entsprechenden Stellungen beschäftigt werden. Ein Beispiel hierfür bietet die Erfahrung einer privaten Organisation in Houston, Texas. Im Jahre 1969 hatte sie 200 schwarze "college"-Absolventen (Ingenieure, Kaufleute, etc.) zusammengebracht und 200 Unternehmen in Houston zu einer Beratung über deren etwaige Einstellung eingeladen. Von diesen Unternehmen ging ein einziges auf die Einladung ein.²³⁾ Wenn in New York 1967 von 4249 Arbeitgebern 43% keinen Schwarzen auf der "white collar"-Beschäftigungsebene (vom Büroangestellten an aufwärts) und 21 "lawfirms" mit 1282 Juristen lediglich einen schwarzen Juristen unter ihren Angestellten aufzuweisen hatten²⁴⁾, so können sich diese Unter-

19) U.S.LABOR & COMMERCE, Status of Negroes 29

20) U.S.EEOC, Los Angeles Hearings 99

21) U.S.EEOC, Houston Hearings 42

22) U.S.EEOC, Houston Hearings 42

23) U.S.EEOC, Houston Hearings 21 ff.

24) U.S.EEOC, New York Hearings 5

nehmen unmöglich darauf berufen, es gebe eben keine geeigneten Schwarzen.

Vielfach unternehmen die Firmen keinerlei Anstrengungen, schwarze Arbeitskräfte anzuwerben, indem sie sich etwa hinsichtlich der Neueinstellungen auf die "Mundpropaganda" ihrer fast ausschließlich weißen Arbeitnehmerschaft verlassen, die naturgemäß Weiße zur Anstellung empfehlen.²⁵⁾

Was die innerbetriebliche Stellung der schwarzen Arbeitnehmer anbelangt, so machen die Unternehmen die Aussichten der Schwarzen auf adäquate Bezahlung und Beförderung häufig dadurch zunichte, daß sie Weiße und Schwarze in getrennte Beförderungsgruppen einteilen, dabei den Schwarzen die schlechtestbezahlten Posten zuweisen und ihnen nicht gestatten, in die Gruppe der Weißen aufzusteigen. Wird die Zweiteilung neuerlich aufgegeben²⁶⁾, so rechnet man den Schwarzen das in ihrer bisherigen Gruppe erworbene Beschäftigungsalter beim Wechsel in die neue, einheitliche Gruppe oft nicht an (sog. "seniority systems").²⁷⁾

bb) Verhalten der Gewerkschaften

Die Gewerkschaften tragen an der Arbeitgeber-Diskriminierung oft eine Mitschuld, insbesondere, wenn es sich um sog. "referral unions" handelt. Diese Gewerkschaften vermitteln Arbeitskräfte an Arbeitgeber und bedingen sich in den Tarifverträgen mit den Unternehmen ein ausschließliches Arbeitskräftevermittlungsrecht aus.²⁸⁾ Obwohl sie verpflichtet sind, auch Nichtmitglieder zu vermitteln, bieten sie den Arbeitgebern häufig nur ihre Mitglieder zur Anstellung an. Vermitteln sie dennoch einmal andere Arbeitnehmer, so sind diese nahezu ausnahmslos Weiße.²⁹⁾ Versuchen die Arbeitgeber, über den freien Arbeitsmarkt auch farbige Arbeitnehmer in ihre Betriebe zu bekommen, müssen sie gewärtigen, von den Gewerkschaften bestreikt zu werden.³⁰⁾

25) BLUMROSEN, Duty of Fair Recruitment 477

26) vgl. 2.Kap.3.Abschn. B III 2 c dd

27) NATHAN, Jobs & Civil Rights 59 ff.

28) U.S.EEOC, Houston Hearings 28

29) U.S.CRC, A Time to Listen 53

30) U.S.CRC, A Time to Listen 53

Die "referral unions" verweigern den Schwarzen ebenfalls den Zugang zu den höherbewerteten Stellen. Eine Auswertung der Verhältnisse bei 3000 "referral unions" im Jahre 1968 ergab, daß die Facharbeiter-Gewerkschaften fast keine, die Gewerkschaften für einfache Arbeiter dagegen unverhältnismäßig viele schwarze Mitglieder hatten.³¹⁾ So waren Schwarze in einer Gewerkschaft für ungelernte Arbeiter zu 29,9% vertreten, in einer Metallfacharbeitergewerkschaft jedoch nur zu 0,3%.³²⁾

Die Gewerkschaften für ungelernte Arbeiter sind oft nach rassischen Gruppen getrennt. So gibt es in Houston, Texas, getrennte Hafenarbeitergewerkschaften, die jeweils nur schwarze, mexikostämmige oder weiße Mitglieder haben. Die farbigen Gewerkschaften erledigen die schmutzigen und gefährlichen Arbeiten, die weißen die leichten und angenehmen.³³⁾

Die Gewerkschaften mit den hochbezahlten Facharbeitern nehmen nur so viele Mitglieder auf, wie sie bei den Arbeitgebern unterbringen können.³⁴⁾ Die Schwarzen werden bewußt von diesen Gewerkschaften ferngehalten, damit sie den weißen Anwärtern nicht die Plätze "wegnehmen".³⁵⁾ Dies geschieht häufig in der Form des Nepotismus: Verwandte und Freunde der bisherigen Mitglieder werden bevorzugt, andere fast immer abgewiesen.³⁶⁾ Eine andere Methode, insbesondere Schwarze abzuwehren, besteht in der Durchführung eines Aufnahmeinterviews für jeden Bewerber, bei dem der persönliche Eindruck des Interviewers entscheidet. Weiße machen zuallermeist den besseren Eindruck.³⁷⁾ So verhindern aus Konkurrenzneid gerade die Gewerkschaften, die eigentlich auch für die schwarzen Arbeitnehmer eintreten sollten, den beruflichen Aufstieg der Schwarzen.³⁸⁾

31) U.S.EEOC, 5th Annual Report 49

32) U.S.EEOC, 5th Annual Report 49

33) U.S.EEOC, Houston Hearings 29

34) LEIKEN, Philadelphia Plan 85

35) LEIKEN, aaO 85

36) BOYCE, Racial Discrimination 243

37) BOYCE, aaO 242

38) U.S.CRC, A Time to Listen 90

Vielfach machen die Facharbeiter-Gewerkschaften die Mitgliedschaft von der Absolvierung von Ausbildungslehrgängen abhängig, die sie in eigener Regie durchführen.³⁹⁾ Vorbedingung für die Lehrgänge ist in vielen Fällen der "high school"-Abschluß, den Schwarze häufig nicht haben.⁴⁰⁾ Ein anderes Hindernis, das vor die Teilnahme an den Lehrgängen gesetzt wird, ist die Aufstellung von Höchstaltersgrenzen für die Aufnahme; Personen über 30 Jahre werden generell abgewiesen.⁴¹⁾ Diejenigen Schwarzen - das sind nicht wenige -, die bisher vergeblich versucht haben, Facharbeiter zu werden und darüber älter als 30 Jahre geworden sind, müssen für ihr weiteres Berufsleben die Hoffnung auf Besserstellung aufgeben. All dies führt dazu, daß an den Lehrgängen der Gewerkschaften nur sehr wenige Schwarze teilnehmen. Im Einzugsbereich von Houston, Texas, etwa hatten im Jahre 1969 von 19 Gewerkschaften 6 keine und 4 Gewerkschaften nur je einen Schwarzen in ihren Ausbildungslehrgängen.⁴²⁾

Gelingt es einem Schwarzen, Mitglied einer Gewerkschaft zu werden, sieht er sich abermals Schikanen ausgesetzt, wenn er befördert werden will. Vor der Beförderung steht der Intelligenztest, dessen Anforderungen oft ohne Bezug zu den Aufgaben der höheren Position sind. So kommt es häufig vor, daß ein junger weißer "high school"- oder "college"-Absolvent den Test passiert und seine Beförderung erhält, während ein schwarzes Gewerkschaftsmitglied, das in langen Jahren die erforderliche Erfahrung zur Ausführung der höher bewerteten Arbeit erworben hat, dem aber die verlangte Allgemeinbildung abgeht, den Test nicht besteht.⁴³⁾ Sollte dennoch ein Schwarzer diese Hürde nehmen, so wird ihm vielfach bedeutet, er habe sich zwar qualifiziert, doch fehle es an einer geeigneten Arbeitsstelle. Objektiv sind solche Stellen jedoch vorhanden, sie werden aber an Weiße vergeben.⁴⁴⁾

39) U.S.CRC, A Time to Listen 53

40) BOYCE, aaO 244

41) BOYCE, aaO 244

42) U.S.EEOC, Houston Hearings 32

43) U.S.EEOC, Houston Hearings 30, 31

44) U.S.EEOC, Houston Hearings 31

II. Unzureichende Wohn- und Lebensverhältnisse

Die geringe finanzielle Leistungsfähigkeit der Schwarzen, von denen sehr viele als arm bezeichnet werden müssen, hat zur Folge, daß sie in den überalterten Wohnungen der Gettos leben müssen.⁴⁵⁾ Die Lage wird dadurch verschlimmert, daß der zur Verfügung stehende Wohnraum häufig zu klein ist.⁴⁶⁾ Denn die Zahl der Wohnungen bleibt weitgehend konstant, während sich die Bevölkerung der Schwarzen stark vermehrt.⁴⁷⁾ Zum andern verlangen die Vermieter (meist Weiße, die in der Vorstadt leben) oft stark überhöhte Mieten⁴⁸⁾, weil die Schwarzen nicht auf andere Wohngebiete ausweichen können, so daß nur viele Personen gemeinsam die Miete für eine Wohnung aufbringen können. Die Überbelegung der Wohnungen hat die Verschlechterung ihres Zustands zur Folge - oft bis zur Bau-fälligkeit der Häuser. Die Vermieter unternehmen wenig - sehr oft nichts -, um die Häuser instandzuhalten.⁴⁹⁾ Neubauten werden in den Gettos äußerst selten erstellt.⁵⁰⁾

Die Probleme der Armut verschärfen sich durch das Geschäfts-gewaren der - zumeist weißen - Geschäftsleute im Getto. Weil die Schwarzen wegen der großen Entfernung zu den Vorstädten und der für sie prohibitiven Fahrkosten nicht außerhalb des Gettos einkaufen können, nutzen die Kaufleute ihre Quasi-Monopolstellung zur Festsetzung überdurchschnittlich hoher Preise für Lebensmittel und Haushaltswaren aus.⁵¹⁾ Eine Ware, die 1968 außerhalb des Gettos 165 Dollar kostete, hatten die Schwarzen im Getto mit 250 Dollar zu bezahlen.⁵²⁾ Da die Schwarzen über wenig Bargeld verfügen, müssen sie meistens Kredite in Anspruch nehmen. Wegen des hohen Geschäftsrisikos im Getto werden den Schwarzen zu allem auch überhöhte Zinsen abgefordert.⁵³⁾

45) U.S.NACCD, Report 1968, S.467

46) U.S.NACCD, Report 1968, S.470

47) U.S.NACCD, Report 1968, S.238

48) MORRIS-POWE, Rights to Open Housing 10 Fn.29

49) U.S.NACCD, Report 1968, S.473

50) GRIER & GRIER, Equality and Beyond 20

51) U.S.NACCD, Report 1968, S.275

52) U.S.NACCD, Report 1968, S.276

53) U.S.NACCD, Report 1968, S.276

Wegen all dieser Ausbeutungspraktiken⁵⁴⁾ haben es die Schwarzen noch schwerer, ihren Lebensunterhalt zu fristen, als es ihnen von der Armut vorgezeichnet ist.

III. Abhängigkeit von der Fürsorge

Eine andere Folge der Armut ist die Abhängigkeit von Millionen von Schwarzen von der Fürsorgeunterstützung. 42% der 13,5 Mill. Amerikaner (= 5,6 Mill.), die von der Fürsorgeunterstützung leben, sind Farbige.⁵⁵⁾

Damit nicht genug, trägt das Fürsorgesystem in der praktizierten Form zur weiteren Zerrüttung der schwarzen Familien bei.⁵⁶⁾ Dies trifft in besonderem Maße zu für das "Hilfsprogramm zugunsten abhängiger Kinder" (ADFC = Aid for Dependent Children), einem der umfangreichsten Unterstützungsprogramme.⁵⁷⁾ Danach erhalten nur solche Familien eine Beihilfe in Geld, in denen weder Vater noch Mutter eine Arbeitsstelle haben. Die Unterstützung liegt weit unter dem Existenzminimum, das mit 3900 Dollar im Jahr veranschlagt wird.⁵⁸⁾ Der Höchstsatz beträgt etwa 170 Dollar im Monat (Unterschiede in den einzelnen Staaten)⁵⁹⁾; mindestens 90 Dollar davon müssen allein für die Miete aufgebracht werden.⁶⁰⁾

Wollen die Eltern einer Teilzeit-Aushilfsbeschäftigung nachgehen, um wenigstens das Existenzminimum zu haben, müssen sie mit der sofortigen Streichung der Beihilfe rechnen.⁶¹⁾ Viele Familienväter können es nicht ertragen, ihrer Familie nicht helfen zu können, und verlassen ihr Zuhause.⁶²⁾ 1966 waren 42% aller schwarzen Familien, die Fürsorgeunterstützung empfangen, ohne männliches Oberhaupt.⁶³⁾ Damit die Kinder versorgt werden können, gehen die Mütter meist heimlich arbeiten, um sich

54) U.S.NACCD, Report 1968, S.275

55) TIME Magazine, 8.2.1971, S.13

56) U.S.CRC, A Time to Listen 91

57) TIME Magazine, 8.2.1971, S.11

58) TIME Magazine, 8.2.1971, S.16

59) so in Ohio; U.S.CRC, A Time to Listen 30

60) U.S.CRC, A Time to Listen 30

61) TIME Magazine, 8.2.1971, S.11

62) U.S.CRC, A Time to Listen 33

63) U.S.NACCD, Report 1968, S.261

das notwendige Geld hinzuzuverdienen.⁶⁴⁾ Die Kinder sind so gänzlich ohne Aufsicht und sehen sich allen schädlichen Einflüssen der Straße ausgesetzt.

Wenn sich die Eltern beruflich aus- oder fortbilden lassen wollen, um einen ständigen Arbeitsplatz zu bekommen, müssen sie ebenfalls auf die Unterstützung verzichten, weil jeder Unterstützte zu jeder Zeit zur Annahme einer vielleicht doch noch freiwerdenden Arbeitsstelle bereitzusein hat.⁶⁵⁾ So wird jede Bestrebung, aus dem Elend herauszukommen, schon im Keim erstickt.

IV. Hohe Kriminalitätsraten und schlechte öffentliche Versorgung

Die soziale Situation in den Gettos wird weiter dadurch verschlechtert, daß sich hier kriminelle Delikte in weitaus höherer Anzahl ereignen, als dies anderswo in den USA der Fall ist.⁶⁶⁾ Die Kriminalitätsrate hat in den Gettos ein solches Ausmaß erreicht, daß ein geordnetes soziales Gemeinschaftsleben fast unmöglich gemacht wird.⁶⁷⁾ Von den Verbrechen sind vor allem die Gettobewohner selber betroffen⁶⁸⁾, die sich am wenigsten wehren können.

Die geringe Repräsentation der Schwarzen in den Stadtparlamenten und -verwaltungen⁶⁹⁾ sowie das geringe Steuereinkommen der Städte, die immer mehr von den wohlhabenden Weißen verlassen werden, haben zur Folge, daß für die Sauberhaltung der Gettos und die gesundheitliche Versorgung der Gettobewohner wenig getan wird.⁷⁰⁾

Besonders nachteilig wirkt sich die schlechte Ausstattung der öffentlichen Schulen in den Gettos aus, die wegen mangelnder finanzieller Mittel der Großstädte nicht besser sein

64) U.S.CRC, A Time to Listen 34

65) TIME Magazine, 8.2.1971, S.11

66) U.S.NACCD, Report 1968, S.266, 267

67) U.S.NACCD, Report 1968, S.268

68) U.S.NACCD, Report 1968, S.268

69) MASSACHUSETTS COMMITTEE, Voice of the Ghetto 5

70) U.S.NACCD, Report 1968, S.269 ff.

kann.⁷¹⁾ Dadurch werden qualifizierte Lehrkräfte ferngehalten.⁷²⁾ Die schwarzen Schüler, von denen diese Schulen fast ausschließlich besucht werden⁷³⁾, erhalten so eine wesentlich schlechtere Schulbildung als weiße Schulkinder in den Vorstädten und anderswo.⁷⁴⁾ Daß die schwarzen Kinder in zerrütteten Familien- und Umweltverhältnissen leben, trägt zur weiteren Verschlechterung der schulischen Erziehung bei.

B. Aufrechterhaltung, Ausbreitung und Neuentstehung der Gettos wegen des Widerstandes der Weißen gegen die Rassenintegration

Sind es einmal die Gründe der Armut, die die Schwarzen in die Gettos zwingen, so ist zum zweiten die ablehnende Haltung der Weißen als Begründung des Gefangenseins der Schwarzen anzuführen. Diese Ablehnung manifestiert sich in einer Reihe von Vorkehrungen und Verhaltensweisen.

Einen Ausschlußeffect haben häufig die Bauordnungen der Vor- und Randstädte, nach denen etwa nur die Errichtung von Zweifamilienhäusern mit großer Wohnfläche gestattet ist.⁷⁵⁾ Solche Häuser können zwar die mittelständischen Weißen finanzieren, kaum aber Schwarze.⁷⁶⁾ Die ökonomische Segregation führt so zur rassischen Segregation.⁷⁷⁾ In manchen Fällen wird Bauland für Wohnhäuser eigens in unbebaubares Land für Grünflächen umgewandelt, wenn in einem Vorort ein rassisch integriertes Wohnprojekt entstehen soll.⁷⁸⁾

Den Schwarzen, die dennoch willens und in der Lage sind, ein Haus in der Vorstadt zu bauen oder zu erwerben, erhalten von den Kreditinstituten oft keine Kredite oder doch nur solche zu ungewöhnlich ungünstigen Konditionen.⁷⁹⁾

71) U.S.CRC, A Time to Listen 41

72) U.S.CRC, A Time to Listen 41

73) NEWSWEEK Magazin, 13.9.1971, S.19

74) U.S.CRC, Racism in America 13

75) COMMENT, Title VIII, S.762

76) GRIER & GRIER, Equality and Beyond 21

77) ALOI-GOLDBERG-WHITE, Segregation by Zoning 76

78) ABRAMS, Housing Problem 70

79) GRIER & GRIER, Equality and Beyond 34

Wohnsiedlungen für niedrige Einkommensgruppen sind in den Vororten selten anzutreffen, weil die Gemeinden dagegen Widerstand leisten.⁸⁰⁾ Werden Miethäuser mit öffentlichen Mitteln errichtet, die zur Aufnahme von Angehörigen aller rassischen Gruppen bestimmt sind, so wird dafür gesorgt, daß in ihnen entweder nur Weiße oder nur Farbige wohnen.⁸¹⁾

Vor allem aber sind in vielen Fällen die weißen Hausbesitzer nicht bereit, an Schwarze zu verkaufen oder zu vermieten.⁸²⁾ Um das Eindringen der Schwarzen in ihre Wohngegend zu verhindern, schließen die Weißen häufig miteinander Verträge, in denen sich jeder Vertragspartner verpflichtet, keine Schwarzen als Hauskäufer oder Mieter zu akzeptieren (sog. "restrictive covenants").⁸³⁾

Die Gettos breiten sich aus, oder es entstehen neue Gettos, wenn es - zunächst einigen wenigen - Schwarzen gelingt, in den an den Gettos angrenzenden Wohnzonen oder in weiter entfernt liegenden Vororten Fuß zu fassen. Denn häufig ziehen dann die Weißen aus und lassen sich anderswo nieder, weil sie fürchten, es würden weitere Schwarze kommen und die sozialen Mißstände des Gettos einschleppen.⁸⁴⁾ Man glaubt, die bisher geordnete Wohngegend würde verfallen und eine Entwertung der Grundstücke zur Folge haben.⁸⁵⁾ Auch befürchten die Weißen eine Verschlechterung der Schulbildung ihrer Kinder, wenn nach und nach schwarze Kinder die bisher nur von Weißen besuchten Schulen frequentieren.⁸⁶⁾

Solche Ängste werden vielfach geschürt durch das von Wohnungsmaklern betriebene sog. "blockbusting".⁸⁷⁾ Die Makler erscheinen unaufgefordert bei weißen Hausbesitzern, teilen ihnen mit, es seien bereits Schwarze in ihre Wohngegend eingezogen, und weitere würden folgen, und versetzen die Weißen

80) U.S.CRC, Racism in America 10

81) TENNESSEE COMMITTEE, Housing and Urban Renewal 3;
URBAN AMERICA & URBAN COALITION, One Year Later 55.

82) U.S.CRC, Racism in America 10

83) GRIER & GRIER, aaO 57

84) NOTE, Blockbusting 170

85) GRIER & GRIER, Equality and Beyond 34

86) TIME Magazine, 15.11.1971, S.51

87) vgl. dazu NOTE, Blockbusting 170 ff.

durch düstere Schilderungen der zu erwartenden Folgen (Grundstücksentwertung, sozialer Verfall, Ansteigen der Verbrechensraten, etc.) in eine wahre Panikstimmung. Sie überzeugen die Besitzer, daß es in der (vermeintlichen) Situation das beste für sie sei, auszuziehen und zu verkaufen. Als Käufer bieten sich die Makler selber an. In vielen Fällen erreichen sie es, daß die Weißen in der Tat an sie verkaufen, und zwar meist unter Wert, da die Makler die einzigen Interessenten zu sein scheinen. Zu beinahe wucherischen Preisen verkaufen die Makler sodann die Häuser an Schwarze weiter, die froh sind, das Getto hinter sich lassen zu können. Gerade die Tätigkeit solcher Makler führt dazu, daß eine beginnende Integration, die bei Verbleiben der Weißen stattgefunden hätte, verhindert wird und überdies ein neues Getto entsteht.

Die vermuteten Folgen des Zuzugs von Schwarzen sind jedoch wenig wahrscheinlich und schon gar nicht zwangsläufig. Denn nur die Schwarzen der oberen Mittelschicht und der Oberschicht können die Häuser und Wohnungen bezahlen. Diese Schwarzen haben einen hohen Bildungsstand; von Verwahrlosung ihrer Kinder und dadurch bedingter Verschlechterung der Schulbildung der weißen Schulkinder kann nicht die Rede sein. Auch eine Grundstücksentwertung wird durch solche Schwarze nicht bewirkt. Eine Untersuchung aus dem Jahre 1960 ergab, daß in Vorstädten, in die Schwarze eingezogen waren, die Grundstückswerte nur in 15% der untersuchten Fälle fielen, jedoch in 41% der Fälle stabil blieben und sogar in 44% der Fälle anstiegen.⁸⁸⁾

Die Gettos breiten sich auch auf andere Weise aus. Jährlich wechseln etwa 20% aller amerikanischen Familien ihren Wohnsitz, häufig bedingt durch den Wechsel des Arbeitsplatzes.⁸⁹⁾ Die Wohnungen, die von Weißen in den Randbereichen der Gettos aufgegeben werden, werden wegen der Nachbarschaft zum Getto meist nicht mehr von anderen Weißen bezogen. Folgerichtig ziehen die Schwarzen ein.⁹⁰⁾

88) Luigi LAURENTI, Property Values and Race (1960), (o.S.)
zit. in GRIER & GRIER, Equality and Beyond 34.

89) U.S.NACCD, Report 1968, S.244

90) U.S.NACCD, Report 1968, S.244

Zweites Kapitel

INTERPRIVATES GLEICHBEHANDLUNGSGEBOT IM RECHT DER VEREINIGTEN STAATEN

1. Abschnitt: Gleichheit der Rassen? -

Die Entwicklung von 1776 bis 1865

I. Rechtsgleichheit und Sklaverei in den Jahren der Unionsgründung

Der Gleichheitsgedanke findet sich zum ersten Mal in der Unabhängigkeitserklärung der ersten dreizehn vereinigten Staaten Nordamerikas vom 4. Juli 1776:

We hold these Truths to be self-evident, that all Men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty, and the Pursuit of Happiness ... 1)

Obwohl hiernach jedermann mit den gleichen Rechten ausgestattet war, galt das Recht auf Gleichheit im damaligen Rechtsdenken weder im Verhältnis der Schwarzen zum Bundesstaat noch in deren Verhältnis zu den weißen Bürgern.²⁾ Die Begründung im Kongreß lautete, die Schwarzen seien keine "konstituierenden Glieder" (constituent members) des Staatsvolkes.³⁾ In der Tat waren Ungleichheit und Unfreiheit der Schwarzen zu jener Zeit rechtlich durchaus anerkannt und gesetzlich institutionalisiert, nämlich in Form der Sklaverei, die die englischen Kolonien Nordamerikas in der Mitte des 17. Jahrhunderts eingeführt hatten.⁴⁾ Selbst der erste Präsident der Vereinigten Staaten, GEORGE WASHINGTON, besaß Sklaven.⁵⁾ Zwar hatte THOMAS JEFFERSON versucht, ein Verbot der Sklaverei in die Unabhängigkeitserklärung aufzunehmen, er scheiterte jedoch

1) Abs. 2 Satz 1, abgedr. in U.S.C.A.Const.Art.1 §§ 1 - 8 Cl.3, S.1 ff. (S.2)

2) RUTLAND, Bill of Rights 45

3) DERS., aaO 45

4) BLAUSTEIN-ZANGRANDO, Civil Rights 2; zuerst gesetzlich eingeführt 1641 von der Massachusetts Bay Colony.

5) SCHLOTT, Negerproblem 9. Er bestimmte aber testamentarisch deren Freilassung, eb.da.

am Widerstand der Abgeordneten aus den Südstaaten.⁶⁾

Auch die Bundesverfassung von 1787⁷⁾ enthielt kein Verbot der Sklaverei. Der Verfassungsgeber betrachtete die Sklaverei nicht so sehr als ein Problem von Gleichheit und Ungleichheit, sondern vornehmlich als politisches und wirtschaftliches Problem⁸⁾, das Rücksichtnahme auf die Südstaaten erforderte.⁹⁾ Deren Berechtigung zur Sklavenhaltung wurde indirekt in Art.IV § 2 Cl.3 anerkannt, wonach Sklaven, die in einen anderen Bundesstaat flohen, von diesem auszuliefern waren.¹⁰⁾

Aber immerhin untersagte der Kongreß im Jahre 1787 die Sklaverei in den nordwestlichen Bundesterritorien, in denen es noch nicht zur Bildung von Bundesstaaten gekommen war.¹¹⁾

II. Abschaffung der Sklaverei und Freiheit für die Schwarzen im Jahre 1865

Die Sklaverei wurde erst nach dem Sezessionskrieg von 1861 bis 1865 abgeschafft. Der 13. Zusatz zur Verfassung vom 1. Februar 1865 bestimmte:

(§ 1) Neither slavery nor involuntary servitude, except as a punishment for crime whereof the party shall have been duly convicted, shall exist within the United States, or any place subject to their jurisdiction.

(§ 2) Congress shall have power to enforce this article by appropriate legislation. 12)

Die Abschaffung des Sklavensystems bedeutete positiv Gewährung der Freiheit für die Schwarzen.¹³⁾ Dies hatte Präsident ABRAHAM LINCOLN in seiner Emanzipationsproklamation vom 1. Januar 1863 zum Ausdruck gebracht:

-
- 6) BLAUSTEIN-ZANGRANDO, Civil Rights 42
 - 7) U.S.C. Const. (28.9.1787)
 - 8) BLAUSTEIN-ZANGRANDO, aaO 47
 - 9) DIES. 47
 - 10) U.S.CRC, Freedom to the Free 15
 - 11) Ordinance of 1787: The Northwest Territorial Government (13.7.1787), U.S.C.A.Const.Art.1 §§ 1 - 8 Cl.3, S.19 ff.
 - 12) U.S.C.Const.Amend.13, §§ 1, 2
 - 13) Nach Senator TRUMBULL, dem Sprecher der republikanischen Senatsmehrheit, gewährte der 13. Verfassungszusatz den Schwarzen "practical freedom"; Cong.Globe, 39th Cong., 1st Sess., 474.

... I do order and declare that ALL PERSONS HELD AS SLAVES within said designated States and parts of States ARE, AND HENCEFORWARD SHALL BE FREE! 14)

2. Abschnitt: Diskriminierungsverbot für Privatpersonen - die Bürgerrechtsgesetze im Überblick

A. Die Gesetze des Bundes

I. Das Gesetz von 1866

Der 13. Verfassungszusatz bot erstmals - wie weiter unten (3.Abschn.A) dargelegt werden soll - eine Ermächtigungsgrundlage¹⁾ für gesetzliche Verbote der Ungleichbehandlung unter Privatpersonen. Ein solches Gesetz erging bereits am 9. April 1866²⁾ (Bürgerrechtsgesetz von 1866). Es ist das erste Bundesbürgerrechtsgesetz der Vereinigten Staaten überhaupt. Heute noch gilt es, in kaum veränderter Fassung, vgl. §§ 1981 und 1982 des Titels 42, United States Code. Diese Bestimmungen lauten:

§ 1981: All persons within the jurisdiction of the United States shall have the same right in every State and Territory to make and enforce contracts, to sue, be parties, give evidence, and to the full and equal benefit of all laws and proceedings for the security of persons and property as is enjoyed by white citizens, and shall be subject to like punishment, pains, penalties, taxes, licenses, and exactions of every kind, and to no other.

§ 1982: All citizens of the United States shall have the same right, in every State and Territory, as is enjoyed by white citizens thereof to inherit, purchase, lease, sell, hold, and convey real and personal property. 3)

Wie für die spätere Untersuchung (3.Abschn.A) relevant sein wird, gibt § 1981 den Schwarzen "dasselbe Recht ..., Verträge

14) } abgedr. in BLAUSTEIN-ZANGRANDO, Civil Rights 201 und 202
1) } in § 2

2) } 14 Stat.27; vgl. BLAUSTEIN-ZANGRANDO, Civil Rights 228, 229
3) } 42 U.S.C. § 1981 (§ 1977 R.S.), Act May 31, 1870, c.114,
§ 16, 16 Stat.144;

42 U.S.C. § 1982 (§ 1978 R.S.), Act April 9, 1866, c.31,
§ 1, 14 Stat.27

zu schließen und durchzusetzen, ... dessen sich weiße Bürger erfreuen". Und § 1982 gewährt ihnen als Bürgern der Vereinigten Staaten⁴⁾ "dasselbe Recht ..., das weiße Bürger genießen, Grundstücke und bewegliche Sachen zu erben, kaufen, mieten, verkaufen und zu besitzen". Aus den beiden Bestimmungen könnte sich - vom Wortlaut her gesehen - ein Gebot für die weißen amerikanischen Staatsbürger ergeben, mit ihren schwarzen Mitbürgern Verträge aller Art auf derselben Basis abzuschließen und durchzuführen, wie sie das untereinander tun, d.h. in rassistisch nicht diskriminierender Weise. Die Verpflichtung könnte sich sowohl auf das Wie als auch auf das Ob des Vertragsschlusses erstrecken.

Der Supreme Court der USA hat, was das Verbot der rassistischen Ungleichbehandlung für Private anbelangt, ausführlich nur zu § 1982 Stellung genommen und erklärt, die Vorschrift enthalte ein privatrechtliches Diskriminierungsverbot bei Verkauf und Vermietung von Wohnraum.⁵⁾ Ob auch § 1981 ein solches Verbot im Hinblick auf den Abschluß jeder Art von Verträgen aufstellt, und welchen Anwendungsbereich das Diskriminierungsverbot gemäß den §§ 1981, 1982 hat, dies soll im 3. Abschnitt (unter A) erörtert werden.

II. Das Gesetz von 1875

Das nächste Gesetz des Bundes, das allen Bürgern die Pflicht zu rassistischer Gleichbehandlung auferlegte, war das Bürgerrechtsgesetz von 1875, das jedermann ohne Ansehen von Rasse und Hautfarbe (sowie von religiöser und politischer Überzeugung) in gleichem Umfange den freien Zugang zu Wirtshäusern,

-
- 4) Erst der 13. Verfassungszusatz von 1865 hatte die Schwarzen zu Staatsbürgern der Vereinigten Staaten gemacht (ten BROEK, Equal Under Law 173). Noch 1857 hatte der U.S. Supreme Court in dem Fall DRED SCOTT v. SANDFORD entschieden, die Schwarzen - auch die Freigelassenen - seien nicht Bürger der Vereinigten Staaten (60 U.S. 394 ff., 404). Danach waren die Schwarzen "inferior beings", die der herrschenden Rasse (die Weißen) unterworfen waren (ebenda).
- 5) JONES v. MAYER, 392 U.S. 409. 88 S.Ct. 2186 (17.6.1968); s. näher 3. Abschnitt A II 1 a.

Theatern und anderen Vergnügungsstätten gewährte.⁶⁾ Dieses Gesetz wurde jedoch im Jahre 1883 vom Supreme Court aufgehoben, weil die den Schwarzen im 13. Verfassungszusatz gewährte Freiheit nicht auch Freiheit von Rassendiskriminierung dieser Art bedeute.⁷⁾

III. Der Sherman Antitrust Act von 1890

In Rechtsprechung und Literatur wurden zum Teil privatrechtliche Diskriminierungsverbote auch aus anderen als besonderen Bürgerrechtsgesetzen entnommen. So hat man versucht, Diskriminierungshandlungen unter das Verbot des § 1 des Antitrust-Gesetzes von 1890 (Sherman Antitrust Act) zu bringen:

§ 1: Every contract, combination in the form of trust or otherwise, or conspiracy, in restraint of trade or commerce among the several States, or within foreign nations, is declared to be illegal. 8)

Danach sollen diskriminierende Absprachen, etwa von Makler- oder Hausbesitzervereinigungen, in einem weißen Wohngebiet Wohnraum nicht an Schwarze zu verkaufen oder zu vermieten, rechtswidrig sein⁹⁾, sofern sie den Geschäftsverkehr zwischen den Bundesstaaten beeinträchtigen. Die Erfüllung dieser Bedingung wird meist kaum zu konstruieren sein; zu denken wäre an Makler- und Siedlungsunternehmen, die im Grenzraum benachbarter Bundesstaaten operieren oder sich sonst in mehreren Einzelstaaten betätigen. Auch das sogenannte "blockbusting"¹⁰⁾, die von Maklern profitsüchtig herbeigeführte Rassentrennung in den Städten, ist in neuerer Zeit von einem U.S. District Court unter § 1 gebracht worden.¹¹⁾ Eine Auswirkung auf den zwischenstaatlichen Geschäftsverkehr wurde hier in den Prak-

6) 18 Stat.335, abgedr. in BLAUSTEIN-ZANGRANDO, Civil Rights 241 ff.

7) CIVIL RIGHTS CASES, 109 U.S.3 (24), 3 S.Ct.18 (31) (15.10.1883)

8) Sherman Antitrust Act, July 2, 1890, c.647, § 1, 26 Stat.209 = 15 U.S.C. § 1

9) BRATCHER v. AKRON AREA BOARD of REALTORS, 381 F.2d 723 (724) (6th Cir., 11.8.1967); vgl. HOROWITZ in COUNTRYMAN, Discrimination, 107 ff. (S.128,129); DORSEN in COUNTRYMAN, aaO 133.

10) vgl. dazu 1.Kap.2.Abschn.B

11) CONTRACT BUYERS LEAGUE v. F & F INVESTMENT, 300 F.Supp. 210 (217) (N.D.Ill., E.D., 21.5.1969)

tiken von z.T. bundesweit arbeitenden Kreditinstituten gesehen, Kredite an schwarze Hauskäufer unter weitaus ungünstigeren als Weißen gewährten Bedingungen zu vergeben.¹²⁾

Der Supreme Court hat sich noch nicht dazu geäußert, ob das Antitrust-Gesetz Rassendiskriminierung verbietet. Ist schon unsicher, ob der Ausschluß von Schwarzen aus weißen Wohngebieten und das sog. "blockbusting" - Praktiken jedenfalls auch kommerzieller Natur - unter das Verbot des § 1 fallen, weil eine Beschränkung des zwischenstaatlichen Handels dargetan werden muß, so ist noch bedenklicher die Ausdehnung der Bestimmung auf nicht-kommerzielle Absprachen, mit denen die Boykottierung der Schwarzen lediglich aus rassistischen Gründen verfolgt wird.¹³⁾ Jedenfalls aber wird sich § 1 nicht auf den weiten Bereich der Rassendiskriminierung erstrecken, die weiße Hausbesitzer und Vermieter unabhängig voneinander üben. Letzten Endes kann die Frage auf sich beruhen, da es seit 1964 und 1968 Bürgerrechtsgesetze gibt, die sich primär und eingehend mit rassistischer Diskriminierung befassen.¹⁴⁾ So ist denn auch zu beobachten, daß in der Literatur die diesbezügliche Diskussion über das Antitrust-Gesetz in den letzten Jahren weitgehend verstummt ist.

IV. Der National Labor Relations Act von 1935

Als weiteres Gesetz, das Rassendiskriminierung privatrechtlich verbietet, kommt der National Labor Relations Act von 1935 (= NLRA) in Betracht, und zwar in bezug auf rassische Ungleichbehandlung von Arbeitnehmern durch Gewerkschaften und Arbeitgeber.¹⁵⁾

1. Diskriminierung durch Gewerkschaften

Nach einer Entscheidung des National Labor Relations Board (= N.L.R.B.) - der für die Anwendung des Gesetzes zuständigen

12) 300 F.Supp.210 (218)

13) GREENBERG, Race Relations 65, hält eine solche Ausdehnung für denkbar.

14) s. 2.Abschn. A V

15) 29 U.S.C. §§ 151 ff., July 5, 1935, c.372; § 1, 49 Stat.449

Behörde - in dem Fall INDEPENDENT METAL WORKERS UNION, LOCALS 1 and 2 (HUGHES TOOL CO.)¹⁶⁾ soll sich der NLRA u.a. auch gegen diskriminierende Verhaltensweisen von Gewerkschaften wenden.¹⁷⁾ Der Fall betraf die Nichtaufnahme von Schwarzen in eine weiße Gewerkschaft. Das Gesetz enthält expressis verbis kein solches Verbot. Der N.L.R.B. leitete das Verbot aus der Pflicht der Gewerkschaften zu angemessener und gerechter Vertretung der Arbeitnehmer (duty of fair representation) ab,¹⁸⁾ die ebenfalls nicht ausdrücklich im NLRA statuiert wird, sondern vom Supreme Court im Jahre 1944 für die Gewerkschaften ausgesprochen wurde¹⁹⁾, in Ansehung ihrer Aufgaben gemäß dem Railway Labor Act²⁰⁾, dem Gegenstück zum NLRA hinsichtlich der arbeitsrechtlichen Rechtsverhältnisse in der Eisenbahn- und Flugzeugindustrie.²¹⁾

2. Arbeitgeber-Diskriminierung

Obwohl auch Rassendiskriminierung durch Arbeitgeber im Wortlaut des NLRA nicht behandelt wird - sondern lediglich die seitens der Arbeitgeber erfolgende Diskriminierung von Arbeitnehmern wegen ihrer Mitgliedschaft oder Nichtmitgliedschaft in Gewerkschaften (vgl. § 8(a)(3)²²⁾) -, hat erstmalig im Jahre 1969 der U.S. Court of Appeals für den Distrikt von Columbia in seiner Entscheidung PACKINGHOUSE WORKERS v. N.L.R.B. (FARMER'S COOPERATIVE COMPRESS)²³⁾ festgestellt, daß § 8(a)(1) des NLRA auch rassische Diskriminierung durch Arbeitgeber verbiete.²⁴⁾ § 8(a)(1) macht es für Arbeitgeber zu einer unzulässigen Handlung, die Rechte der Arbeitnehmer aus § 7²⁵⁾ zu verletzen. § 7 gibt den Arbeitnehmern das Recht, sich zu ihrem

16) 147 N.L.R.B.1573 (1964), zitiert von HILL, Role of Law 646

17) 147 N.L.R.B.1573 (1600)

18) 147 N.L.R.B.1573 (1600)

19) STEELE v. LOUISVILLE & N.R.CO., 323 U.S.192 (204), 65 S. Ct.226 (229) (18.12.1944)

20) 45 U.S.C. §§ 151 ff., May 20, 1926, c.347; § 1, 44 Stat.577;

21) BOYCE, Racial Discrimination 233

22) 29 U.S.C. § 158(a)(3)

23) 416 F.2d 1126 (D.C.Cir., 7.2.1969), cert.den. 396 U.S.903, 90 S.Ct.216 (10.11.1969)

24) 416 F.2d 1126 (1135)

25) 29 U.S.C. § 157

Schutze im Arbeitsleben zu organisieren. Das Gericht führte aus, Rassendiskriminierung, die von Arbeitgebern geübt werde, erzeuge a) eine durch nichts gerechtfertigte Spannung in der Arbeitnehmerschaft, die die Wirksamkeit der Arbeitnehmerorganisation schwäche, und b) eine Apathie bei den Opfern der Diskriminierung, die sie an der Wahrnehmung ihrer Rechte gegenüber dem Arbeitgeber hindere. Das Gericht kam zu dem Schluß, die beiden angeführten Faktoren beeinträchtigten die Arbeitnehmer in der Ausübung ihrer Rechte unter § 7, so daß ein Verstoß gegen § 8(a)(1) vorliege.²⁶⁾

3. Stellungnahme

In der Literatur²⁷⁾ wird bezweifelt, daß der Gesetzgeber des NLRA auch Rassendiskriminierung im Auge gehabt habe. Zwar habe der Supreme Court bezüglich des PACKINGHOUSE-Falles eine eigene Sachentscheidung abgelehnt²⁸⁾, das brauche aber nicht notwendig die Bestätigung der Entscheidung zu bedeuten; wahrscheinlich habe der Supreme Court erst eine endgültige Entscheidung durch den N.L.R.B. abwarten wollen, an den der Court of Appeals den Fall zurückverwiesen hatte²⁹⁾, damit dieser die Sachfrage kläre, inwieweit der beklagte Arbeitgeber sich in der Tat Rassendiskriminierung vorwerfen lassen müsse.³⁰⁾

Die Frage, ob rassische Diskriminierung von Arbeitnehmern durch Gewerkschaften und Arbeitgeber vom NLRA untersagt wird, mag im Rahmen dieser Untersuchung auf sich beruhen³¹⁾, denn einmal gibt es hierzu erst wenige Entscheidungen und hat vor

26) 416 F.2d 1126 (1135)

27) BOYCE, aaO 256; HUGHES, Jurisdiction Between EEOC and NLRB 954, 955.

28) vgl. oben Fn.37

29) 416 F.2d 1126 (1138)

30) BOYCE, Racial Discrimination 256

31) In diesem Zusammenhang wird interessieren, daß der N.L.R.B. in seiner im Jahre 1970 herausgegebenen Broschüre "A Layman's Guide to Basic Law Under the National Labor Relations Act" (U.S.Government Printing Office, Washington, D.C., 1970), in der er u.a. die Pflichten von Arbeitgebern und Gewerkschaften darstellt, eine Pflicht zur Unterlassung rassischer Diskriminierung nicht erwähnt.

allem der Supreme Court noch kein klärendes Wort gesprochen, zum anderen behandelt seit 1964 ein besonderes Bürgerrechtsgesetz das Verbot der Rassendiskriminierung im Arbeitsleben³²⁾. Dieses Gesetz wird im Anschluß hieran dargestellt werden. Auch wenn sich der NLRA mit dem Gesetz von 1964 überschneiden sollte, ist man sich in der Literatur doch einig, daß beide Gesetze unabhängig nebeneinander stehen, ohne daß das eine Gesetz das andere beschränkt.³³⁾

V. Die Bürgerrechtsgesetze von 1964 und 1968

1. Materiell-rechtliche Regelung

a) Das Gesetz von 1964

Das erste Bürgerrechtsgesetz, das nicht nur expressis verbis ein privatrechtliches Diskriminierungsverbot statuierte, sondern hierzu auch ausführliche materielle und prozedurale Regelungen brachte, war das Bürgerrechtsgesetz von 1964³⁴⁾. Es verbietet in seinem Titel II Rassendiskriminierung von privaten Betrieben mit Öffentlichkeitsverkehr³⁵⁾ und in Titel VII diskriminierende Verhaltensweisen von Arbeitgebern und Gewerkschaften gegenüber Arbeitnehmern.

aa) Titel II

Nach Titel II ist jedermann in gleichem Umfange zur Inanspruchnahme der Leistungen von Dienstleistungsunternehmen, die ihr Angebot an die Allgemeinheit richten, berechtigt, und zwar ohne Diskriminierung oder Absonderung von anderen aufgrund seiner Rasse, Hautfarbe, Religion oder nationalen Herkunft, § 201(a). § 201(a) lautet:

32) vgl. diesen Abschnitt, V 1 a bb

33) NOTE, Labor Law 870; HUGHES, Jurisdiction Between EEOC and NLRB 943; HARTLEY, Remedy Under Title VII, 435.

34) Titel II und VII. Title II = 42 U.S.C. §§ 2000a - 2000a-6, 78 Stat.243-245, Publ.L.88-352, §§ 201-207 (July 2, 1964). Title VII = 42.U.S.C. §§ 2000e - 2000e-15, 78 Stat.243-245, Publ.L.88-352, T.VII §§ 701-716 (July 2, 1964).

Im folgenden soll nur nach den §§ des Public Law zitiert werden, etwa: "§ 201" (T.II).

35) vgl. näher unten aa

All persons shall be entitled to the full and equal enjoyment of the goods, services, facilities, privileges, advantages, and accommodations of any place of Public accommodation, as defined in this section, without discrimination or segregation on the ground of race, color, religion, or national origin.

Dienstleistungsunternehmen im Sinne des Gesetzes sind zunächst Gaststätten, Hotels, Motels oder andere Restaurationsbetriebe, die durchreisenden Gästen Unterkunft gewähren, es sei denn, das Gebäude des betriebenen Gastronomiegewerbes hat nicht mehr als 5 Gästezimmer und wird von seinem Inhaber bewohnt (§ 201(b)(1). Weiter werden erfaßt Restaurants, Cafeterias und ähnliche Betriebe, die Speisen und Getränke zum Verzehr an Ort und Stelle verkaufen (§ 201(b)(2). Darüber hinaus sind auch Filmtheater, Theater, Konzerthäuser, Sportstätten, Ausstellungen und gleichartige Vergnügungsunternehmen gemeint (§ 201(b)(3). Das Gesetz wendet sich an die genannten Adressaten, sofern ihre Leistungen in einem Zusammenhang mit dem (zwischenstaatlichen) Geschäftsverkehr (interstate commerce) stehen³⁶⁾, vgl. § 201(b). Zum "Geschäftsverkehr" i.S. des Gesetzes gehören der Reiseverkehr, der Warenhandel, das Transport- und Verkehrswesen, der Nachrichten- und Informationsverkehr sowie die geschäftlichen Beziehungen allgemein (§ 201(c))³⁷⁾. Die Dienstleistungsbetriebe der ersten Gruppe (Hotels, etc.) stehen per definitionem legis in einer ursächlichen Verbindung mit dem zwischenstaatlichen Geschäftsverkehr (§ 201(c). Die Betriebe der zweiten Gruppe (Restaurants, etc.) weisen einen solchen Zusammenhang auf, wenn sie ihre Dienste Reisenden aus anderen Bundesstaaten anbieten oder wenn ein wesentlicher Teil der angebotenen Speisen und Getränke auf dem Wege des zwischenstaatlichen Geschäftsverkehrs beschafft worden ist (§ 201(c)). Schließlich sind die Unternehmen der dritten Gruppe (Filmtheater, etc.) am zwischen-

36) Das Gesetz beruht auf der sog. "Commerce Clause" der Bundesverfassung (Art.I § 8 Cl.3), die den Kongreß ermächtigt, den Geschäftsverkehr zwischen den Bundesstaaten zu regeln (so HEART of ATLANTA MOTEL, INC. v. U.S., 379 U.S. 241 (249), 85 S.Ct.348 (350)(14.12.1964).

37) Der relevante Passus des § 201(c) lautet:
"For purposes of this section, "commerce" means travel, trade, traffic, commerce, transportation, or communication among the several States ..."

staatlichen Geschäftsverkehr beteiligt, sofern die Darbietungen gewerbsmäßig aufgeführt und in mehreren Bundesstaaten gezeigt werden (§ 201(c)).

Das Gesetz macht eine Ausnahme für Privatkлубs und andere Einrichtungen, die wegen ihres Angebots andernfalls einer der drei genannten Gruppen von Betrieben zugeordnet werden müßten, vorausgesetzt, sie sind nicht nur nominell, sondern faktisch nicht der Allgemeinheit zugänglich (§ 201(e)).

bb) Titel VII

Gemäß Titel VII darf im Berufsleben kein Arbeitgeber wegen der Rasse, Hautfarbe, Religion, des Geschlechts oder der nationalen Herkunft eines Arbeitnehmers es unterlassen oder sich weigern, ihn anzustellen, zu entlassen oder sonst bezüglich Lohn, Arbeitszeit und Arbeitsbedingungen zu diskriminieren, § 703(a)(1). Diese Bestimmung lautet:

§ 703(a): It shall be an unlawful employment practice for an employer -

(1) to fail or refuse to hire or to discharge any individual, or otherwise to discriminate against any individual with respect to his compensation, terms, conditions, or privileges of employment, because of such individual's race, color, religion, sex, or national origin;

Jedem Arbeitgeber ist es weiter verboten, aus den obigen Gründen Arbeitnehmer in verschiedene Gruppen einzuteilen und in unterschiedliche Rangordnungen einzustufen, so daß einzelne Arbeitnehmergruppen in ihrem betrieblichen Status beeinträchtigt würden (§ 703(a)(2). Arbeitsvermittlungsunternehmen und Gewerkschaften dürfen nicht aus den in § 703(a)(1) angeführten Gründen die Vermittlung von Arbeitnehmern unterlassen oder verweigern (§ 703(b), (c)(2)). Gewerkschaften wird untersagt, Arbeitnehmer wegen ihrer Rasse (etc.) nicht als Mitglieder zuzulassen, von der Mitgliedschaft auszuschließen oder auf andere Weise zu diskriminieren (§ 703(c)(1)). Wie die Arbeitgeber dürfen die Gewerkschaften Arbeitnehmer nicht in ungleiche Gruppen einteilen und einstufen (§ 703(c)(2)). Rechtswidrig ist es auch für Arbeitgeber und Gewerkschaften, Arbeitnehmer bei der Zulassung zu Berufsaus- und Fortbildungs-

lehrgängen zu diskriminieren (§ 703(d)). Die Adressaten des Gesetzes dürfen ferner nicht in Zeitungsannoncen irgendeine Bevorzugung oder Ablehnung von bestimmten Stellenbewerbern wegen deren Rasse (etc.) erkennen lassen (§ 704(b)). Sie sind verpflichtet, in ihren Büros und Betrieben - für jeden sichtbar - einen Aushang mit den wesentlichen Bestimmungen des Titels VII anzubringen (§ 711).

Den Arbeitgebern steht es frei, verschiedene Abstufungen bei Entlohnung und Gestaltung der Arbeitsbedingungen im Hinblick auf die Betriebszugehörigkeitsdauer oder auf die Dauer der Beschäftigung in einer bestimmten Position vorzunehmen, falls die Unterschiede nicht in der Absicht der Diskriminierung gemacht werden (§ 703(h)). Gleiches gilt für Lohnabstufungen aufgrund von Art und Umfang der verrichteten Arbeit. Arbeitgeber können auch sachkundig entworfene (professionally developed) Eignungstests einführen und von deren Ergebnissen Gebrauch machen, es sei denn, es würden damit Zwecke der Diskriminierung verfolgt werden (§ 703(h)). - Von den Gesetzesadressaten wird nicht verlangt, einzelnen oder Gruppen von Arbeitnehmern aus rassischen oder den anderen Gründen wegen ihres zahlenmäßigen Mißverhältnisses im Betrieb oder in der Gewerkschaft im Vergleich zu ihrer Proportion in der örtlichen oder regionalen Bevölkerung bzw. Gesamtarbeitnehmerschaft irgendeine Vorzugsbehandlung zukommen zu lassen (§ 703(j)). Ein Arbeitgeber ist also nicht genötigt, allein deswegen mehr Schwarze einzustellen, weil diese nur zu 3% in seinem Betrieb vertreten sind, während ihr Anteil in der örtlichen Bevölkerung bei 12% liegt.

Das Gesetz erfaßt bei alledem nur solche Arbeitgeber und Gewerkschaften, die 25 oder mehr Arbeitnehmer bzw. Mitglieder haben (§ 701(b), (e))³⁸⁾. Gewerkschaften fallen unabhängig von der Zahl ihrer Mitglieder unter die gesetzlichen Regelungen, wenn sie an Arbeitgeber Arbeitskräfte vermitteln (§ 701(e)).

38) Die Unternehmungen der Arbeitgeber und Gewerkschaften müssen in einem Zusammenhang mit dem zwischenstaatlichen Geschäftsverkehr stehen, vgl. § 701(b), (e) i.V.m. (g), (h).

Ausgenommen sind nicht-kommerzielle private Mitgliedschafts-klubs (private membership clubs), sofern sie keine Arbeitnehmerorganisationen sind (§ 701(b)).

Die von Diskriminierungen betroffenen Arbeitnehmer haben gem. § 706(g) Anspruch auf Unterlassung, Beseitigung der Diskriminierungsfolgen, Anstellung oder Wiederanstellung und gegebenenfalls auf Lohnnachzahlung, allerdings unter Anrechnung dessen, was sie zwischenzeitlich verdient haben oder hätten verdienen können. Welcher Anspruch im einzelnen gewährt wird, steht im Ermessen des Gerichts.³⁹⁾

b) Das Gesetz von 1968 (Titel VIII)

Das Bürgerrechtsgesetz von 1964 hatte einen wichtigen Lebensbereich ausgelassen, in welchem Diskriminierung für die Betroffenen eine besonders spürbare Wirkung hat, nämlich den Bereich des Wohnungswesens. Wie im 1. Kapitel dargelegt wurde, ist die Errichtung und das Bestehenbleiben der Großstadtgettos in einem erheblichen Maße der Rassendiskriminierung zuzuschreiben, die die Schwarzen am Einzug in bessere Wohngegenden hindert.

Das Bürgerrechtsgesetz von 1968⁴⁰⁾ sieht in seinem Titel VIII nun auch ein privatrechtliches Diskriminierungsverbot auf dem Wohnungsmarkt vor.

Titel VIII verbietet zunächst einmal jedem Hausbesitzer und Vermieter, einem Kauf- oder Mietwilligen nach Abgabe einer entsprechenden Offerte den Verkauf eines Hauses bzw. die Vermietung einer Wohnung aus Gründen der Rasse, Hautfarbe, Religion oder der nationalen Herkunft zu verweigern, oder schon ein Verhandeln über das Angebot abzulehnen, § 804(a). Diese Bestimmung soll im Wortlaut angeführt werden:

39) siehe näher 3.Abschn. B III 4

40) Titel VIII = 42 U.S.C §§ 3601 - 3619,
82 Stat.81-89, Publ.L. 90-284, Title VIII,
§§ 801-819 (April 11, 1968)

§ 804: ... it shall be unlawful -

(a) To refuse to sell or rent after the making of a bona fide offer, or to refuse to negotiate for the sale or rental of, or otherwise make unavailable or deny, a dwelling to any person because of race, color, religion, or national origin.

Auch bezüglich der Bedingungen und Zusatzleistungen, die der Anbietende in Aussicht gestellt hat, darf aus den genannten Gründen nicht unterschiedlich verfahren werden (§ 804(b)). Ebenso ist es nicht gestattet, einen farbigen Bewerber mit der Bemerkung abzuweisen, Haus oder Wohnung seien nicht zu berücksichtigen, zu verkaufen oder zu vermieten (§ 804(d)). In Zeitungsannoncen dürfen nicht Vorlieben oder Abneigungen bezüglich bestimmter Personen wegen ihrer Rasse (etc.) geäußert werden (§ 804(c)). Kreditinstituten verwehrt das Gesetz in gewissem Rahmen, Schwarzen die Einräumung von Krediten u.a. für Kauf und Instandsetzung von Häusern zu verweigern oder sie hinsichtlich der Bedingungen der Darlehnsvergabe zu diskriminieren (§ 805). Schließlich darf niemand aus finanziellem Eigennutz Hausbesitzer unter Hinweis auf den drohenden Einzug von Schwarzen in ihre Wohngegend veranlassen, ihm Häuser und Wohnungen zu verkaufen bzw. zu vermieten (§ 804(e); sog. "blockbusting"⁴¹⁾).

Ausgenommen vom Diskriminierungsverbot sind Eigentümer von Einfamilienhäusern, wenn sie nicht mehr als 3 solcher Häuser besitzen und selber eines von diesen bewohnen, sofern sie keinen Makler einschalten und nicht etwa in Zeitungsannoncen zum Ausdruck bringen, daß schwarze Interessenten unerwünscht seien (§ 803(b)(1)). Nicht betroffen sind auch Eigentümer von Häusern mit nicht mehr als 4 Wohnungen, sofern sie selber in einem solchen Haus wohnen (§ 803(b)(2)).

Eine weitere Ausnahme wird für Privatkлубs gemacht, die Unterkünfte zu einem nicht-kommerziellen Zweck bereithalten und die der Öffentlichkeit den Zutritt versagen (§ 807).

Diskriminierte haben gem. § 812(c) Anspruch auf Unterlassung, Schadenersatz und Zubilligung eines vom Beklagten zu

41) siehe näher 1.Kap. 2.Abschn. B

entrichtenden "Bußgeldes" (punitive damages) bis zu 1000 Dollar. Auch hier⁴²⁾ kann das Gericht die einzelnen Ansprüche nach seinem Ermessen zuerkennen oder zum Teil versagen.⁴³⁾

2. Verfahrensrechtliche Regelung

Hinsichtlich des Rechtsweges zur Verwirklichung der Rechte aus den Titeln II, VII (1964) und VIII (1968) besteht die Gemeinsamkeit, daß zunächst eine Behörde versucht, den Konflikt zu schlichten, bevor Klage bei Gericht erhoben wird. Für das Verfahren vor Behörden und Gerichten enthalten die einzelnen Titel zum Teil unterschiedliche Regelungen, so daß auch hier eine gesonderte Darstellung der Titel geboten erscheint.

a) Titel II (1964)

Gibt es an dem Ort, wo die Diskriminierungshandlung stattgefunden haben soll, örtliches oder staatliches Recht, das ebenfalls Diskriminierungen von Dienstleistungsbetrieben der von Titel II definierten Art unter Verbot stellt und Diskriminierungsfälle einer örtlichen bzw. staatlichen Behörde zur Schlichtung zuweist, so muß der Beschwerde den Fall zunächst dieser Behörde vorlegen, damit der Versuch einer gütlichen Beilegung des Streites unternommen werden kann. Wendet sich der Diskriminierte sogleich an den zuständigen U.S. District Court, so verweist dieser den Fall an die Behörde. Nach beiden Alternativen muß die Behörde Gelegenheit erhalten, den Fall in einer Frist von 30 Tagen zu bearbeiten; erst nach Ablauf dieser Frist ist die Einleitung eines gerichtlichen Verfahrens möglich (§ 204(c) und § 207(a)).

Ist am Orte der Diskriminierung kein entsprechendes Ortsstatut oder bundesstaatliches Antidiskriminierungsgesetz vorhanden, und wendet sich der Verletzte an den District Court, so kann dieser den Fall für die Dauer von 60 Tagen an eine Bundesbehörde, den Community Relations Service, verweisen, wenn er eine außergerichtliche Einigung für möglich hält.

42) vgl. § 706(g)(Titel VII) u. oben 1 a bb

43) siehe näher 3. Abschn. B III 5

Scheinen die begonnenen Schlichtungsverhandlungen Erfolg zu versprechen, so ist eine gerichtliche Verlängerung der Frist um weitere 60 Tage möglich (§ 204(d)).

Nach Ablauf der Fristen in § 204(c) und (d) muß das Gericht der Klage nachgehen, unabhängig von dem Stand der behördlichen Vergleichsbemühungen (§ 207(a)).

§ 205 ermächtigt die zuständige Bundesbehörde zu einer umfangreichen Prüfung des Sachverhalts und zur Vornahme sachdienlicher Anhörungen des Beschwerdegegners. Das Gericht kann einstweilige Verfügungen bezüglich des vorläufigen Zutritts zu dem Betrieb des Beklagten erlassen (§ 204(a)).

b) Titel VII (1964)

Auch unter den Bestimmungen des Titels VII muß zunächst Beschwerde bei einer örtlichen oder staatlichen Schlichtungsbehörde eingelegt werden, falls örtliche bzw. staatliche Gesetze Diskriminierungen im Arbeitsleben verbieten (§ 706(b)). In diesem Fall kann der Beschwernte die Bundesinstanzen erst nach Ablauf einer Frist von 60 Tagen anrufen (§ 706(b) i.V.m. § 706(d), (a)). Anders als nach Titel II ist gemäß Titel VII (§ 706(e)) die Einschaltung einer Bundesschlichtungsbehörde obligatorisch. Die Zuständigkeit liegt bei der Equal Employment Opportunity Commission (= EEOC), einer Bundesbehörde, die eigens zur Wahrnehmung der Schlichtungsaufgaben nach Titel VII geschaffen wurde (gem. § 705) und ihre Befugnisse ausschließlich aus diesem Titel ableitet. Die EEOC soll eine Einigung der streitenden Parteien auf informelle Weise, durch Verhandlungen und Überzeugen, zu erreichen versuchen (§ 706(a); "by informal methods of conference, conciliation, and persuasion").

Besteht kein örtliches oder staatliches Verbot der Diskriminierung im Arbeitsleben, so beginnt der Rechtsschutzweg unmittelbar mit Einlegung der Beschwerde bei der EEOC (§ 706(d)).

Ohne daß ein Beschwerter eine Beschwerde einreichen müßte, kann die EEOC auch in eigener Initiative ein Schlichtungsverfahren einleiten, wenn sie von Diskriminierungspraktiken er-

fährt (§ 706(a)).

Hat der Beschwernte die Behörde zur Vermittlung eingeschaltet, kann er nach Ablauf von 30 Tagen Klage erheben, sofern es nicht inzwischen zu einer Beilegung des Streites gekommen ist (§ 706(e)). Erfolgte die Ingangsetzung des Untersuchungsverfahrens originär durch die EEOC, so kann auch der Arbeitnehmer, dessen Diskriminierung die Behörde behauptet hat, den Fall vor Gericht bringen, ebenfalls nach 30 Tagen behördlicher Tätigkeit (§ 706(e)). Die Zuständigkeit besitzt auch hier ein U.S. District Court (§ 706(f)⁴⁴).

Die EEOC hat die Befugnis, sich bei dem Beschwerdegegner alle zum Nachweis der behaupteten Diskriminierung erforderlichen Informationen zu verschaffen (§ 709(a)). Auch kann sie Zeugen unter Eid vernehmen (§ 710(a)). Schließlich erhält sie in § 712 die Möglichkeit, Normen prozessualer Art für das Schlichtungsverfahren aufzustellen.

Die Adressaten des Gesetzes werden durch §709(c) verpflichtet, der EEOC regelmäßig Bericht über die Zusammensetzung ihrer Belegschaft bzw. ihrer Mitglieder zu erstatten; die Berichte sind so anzufertigen, daß aus ihnen im Falle der Überprüfung Schlüsse auf das Vorliegen von Diskriminierungen gezogen werden können.

c) Titel VIII (1968)

Schlichtungsbehörde für Streitigkeiten, die unter Titel VIII erwachsen, ist der Wohnungsminister des Bundes (Secretary of Housing and Urban Development), § 808. Die Beschwerde kann von Personen eingelegt werden, die geltend machen, diskriminiert worden zu sein, oder dartun, eine Diskriminierung stehe unmittelbar bevor und werde ihnen einen nicht wiedergutzumachenden Schaden verursachen, falls der Minister nicht eingreife (§ 810(a)). Der Secretary of Housing sucht den Streit ebenso informell zu schlichten wie die EEOC unter Titel VII

44) § 706(f) regelt die sachliche und örtliche Zuständigkeit des Gerichts.

(§ 810(a)). Falls ein Ortsstatut oder Staatsgesetz existiert, das Rechte und Rechtsschutzmittel gewährt, die denen des Titels VIII im wesentlichen vergleichbar sind, muß der Secretary of Housing die entsprechende Schlichtungsbehörde von der Beschwerde unterrichten und ihr Gelegenheit geben, in der Sache tätig zu werden (§ 810(c)). Ist der Fall von dieser Behörde nicht innerhalb von 30 Tagen beigelegt worden, so beginnt der Secretary of Housing mit seinem Verfahren (§ 810(c)). Gelingt dem Secretary ebenfalls nicht die Schlichtung in 30 Tagen, so kann der Beschwernte Klage beim U.S. District Court erheben (§ 810(d)). Besteht kein entsprechendes örtliches oder staatliches Recht, kann Klage erhoben werden, nachdem der Fall dem Secretary of Housing 30 Tage vorgelegen hat (§ 810(d)).

Dem Kläger ist es allerdings nicht möglich, seine Rechte aus Titel VIII einzuklagen, wenn ihm nach einem Ortsstatut oder staatlichen Gesetz der Weg zu den Gerichten eröffnet wird (§ 810(d)). Die Rechte aus einem solchen Gesetz kann er jedoch auch vor einem U.S. District Court verfolgen (§ 810(d)).

Unter Umständen kann das Diskriminierungsopfer auch unmittelbar das Bundesgericht zur Verwirklichung seiner Rechte aus Titel VIII anrufen, ohne daß zuvor eine Behörde zur Vermittlung einzuschalten wäre. Denn in § 812 wird die Klageprozedur vor dem U.S. District Court dargelegt, ohne daß von einer Verpflichtung zur Einschaltung einer Behörde die Rede wäre. Zu dieser Frage soll später (3.Abschn. B IV 2) ausführlich Stellung genommen werden.

Gemäß § 812(c) kann das Gericht auf Antrag eine einstweilige Verfügung erlassen, um den beklagten Hausbesitzer oder Vermieter bis zur Beendigung des Verfahrens an anderweitiger Veräußerung oder Vermietung zu hindern.

d) Gemeinsamkeiten der Titel II, VII und VIII

Hinsichtlich des Gerichtsverfahrens enthalten die drei Titel eine Bestimmung, nach der das Gericht dem Kläger einen Rechtsbeistand beordnen und ihn von der Leistung eines

Kostenvorschusses sowie von einer Sicherheitsleistung befreien kann (§ 204(a)(T.II), § 706(e)(T.VII), § 812(b)(T.VIII)), sofern dies dem Gericht billig erscheint. Die obsiegende Partei (§ 204(b), § 706(k)) bzw. den obsiegenden Kläger (§ 812(c)) kann das Gericht von den Kosten freistellen. Obsiegt eine Partei oder der Kläger, so kann das Gericht dem Gegner auferlegen, die entstandenen Anwaltskosten zu ersetzen, allerdings nur eine angemessene Anwaltsgebühr (§ 204(b), § 706(k), § 812(c)).

Übereinstimmend wird in den Titeln auch dem Attorney General (Justizminister des Bundes) die Möglichkeit zur Erhebung einer Klage eingeräumt, wenn er vernünftigen Grund zu der Annahme hat, daß eine Person oder eine Gruppe von Personen beharrlich und in ausgedehntem Umfange andere aus rassischen Gründen (etc.) diskriminiert oder diskriminiert hat (§ 206(a), § 707(a), § 813).⁴⁵⁾ Für die Klage des Attorney General ist unter Titel VIII zusätzliche Voraussetzung, daß der Fall ein Problem von allgemeiner öffentlicher Bedeutung und Erheblichkeit in sich birgt (vgl. § 813). Nach den Titeln II und VII kann der Attorney General auch der Diskriminierungsklage von Privatpersonen beitreten (§ 204(a), § 706(e)).

Schließlich enthalten die Titel eine Schlußbestimmung, nach der andere Gesetze⁴⁶⁾, die dieselben Bürgerrechte schützen und zu den Titeln II, VII und VIII nicht in Widerspruch stehen, voll wirksam bleiben (§ 207(b), § 708, § 815).

B. Die Gesetze der Einzelstaaten und Satzungen der Städte

Das erste einzelstaatliche Bürgerrechtsgesetz gegen Diskriminierungen von und gegen Privatpersonen schuf - früher noch als die Union - Massachusetts im Jahre 1865⁴⁷⁾; das Gesetz

45) § 707(a) etwa lautet: "Whenever the Attorney General has reasonable cause to believe that any person or group of persons is engaged in a pattern or practice of resistance to the full enjoyment of any of the rights secured by this title ..., the Attorney General may bring a civil action ..."

46) nach § 207(b) und § 815 staatliche und Bundesgesetze, nach § 708 nur Gesetze der Staaten

47) NOTE, "New" Thirteenth Amendment 1297

war gegen Ungleichbehandlung durch Dienstleistungsbetriebe gerichtet. Ein ähnliches Gesetz verabschiedete der Staat New York im Jahre 1895⁴⁸⁾. Dieses Gesetz hatte das Bürgerrechtsgesetz des Bundes von 1875 zum Vorbild, das (wie oben ausgeführt, vgl. A II) im Jahre 1883 vom Supreme Court aufgehoben worden war. 1897 gab es 18 Staaten mit Bürgerrechtsgesetzen⁴⁹⁾. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden weitere Antidiskriminierungsgesetze⁵⁰⁾. 1969 hatten schließlich 42 Staaten solche Gesetze verabschiedet⁵¹⁾.

New York war der erste Staat, der - im Jahre 1945 - ein Gesetz gegen Diskriminierungen im Arbeitsleben hervorbrachte⁵²⁾. 1970 waren bereits 38 staatliche Gesetze vorhanden, die diesen Diskriminierungsbereich regelten⁵³⁾. 1967 existierten in 36 Staaten Bürgerrechtsgesetze gegen Diskriminierungen von Dienstleistungsbetrieben⁵⁴⁾. Diskriminierungsverbote für das Wohnungswesen hatten bis zum Jahre 1969 30 Staaten statuiert⁵⁵⁾. In 6 Staaten war 1968 Diskriminierung bei der Aufnahme von schwarzen Kindern in Privatschulen verboten⁵⁶⁾. Private "colleges" waren bis zum Jahre 1967 in 10 Staaten gehindert, farbige Bewerber zu diskriminieren⁵⁷⁾.

Auch verschiedene größere Städte haben eigene Antidiskriminierungssatzungen. So besaßen bis 1969 24 Städte mit mehr als 100 000 Einwohnern Satzungen gegen Diskriminierung im Beruf⁵⁸⁾. Ebenfalls bis 1969 hatten 250 Städte Satzungen, die Ungleichbehandlungen im Wohnungswesen untersagten⁵⁹⁾.

Allgemein kann gesagt werden, daß die meisten Bürgerrechtsgesetze in den Staaten außerhalb des Südens der U.S.A. bestehen⁶⁰⁾.

48) BLAUSTEIN-ZANGRANDO, Civil Rights 293

49) KONVITZ, Expanding Liberties 256

50) DERS., aaO 256

51) LUCAS, Ending Discrimination 190

52) KONVITZ, aaO 257

53) WILLIAMS, Williams-Report 10

54) NEWMAN, Civil Liberty 77

55) KOLBEN, Enforcing Open Housing 29

56) DORSEN, Frontiers of Civil Liberties 365

57) NEWMAN, Civil Liberty 91

58) FLICKINGER, Municipal Fair Employment 259

59) KOLBEN, Enforcing Open Housing 29

60) vgl. U.S.CRC, Federal Effort 453 Fn.72 und 313 Fn.658

Die Gesetze der Staaten und Satzungen der Städte verbieten Diskriminierungen im wesentlichen im gleichen Umfange wie die Gesetze des Bundes.⁶¹⁾ Vielerorts haben die Schlichtungsbehörden aber größere Befugnisse als die entsprechenden Bundesbehörden.⁶²⁾

Angesichts des Vorhandenseins so vieler Bürgerrechtsgesetze auf staatlicher und örtlicher Ebene scheint die Notwendigkeit auch von Bundesbürgerrechtsgesetzen auf den ersten Blick wenig einleuchtend. Dazu ist zu sagen, daß in den sechziger Jahren alle Arten von Diskriminierungen immer noch im täglichen Leben der amerikanischen Nation tief verwurzelt waren. Es hatte sich also gezeigt, daß die staatlichen und örtlichen Gesetze zur Bekämpfung der Diskriminierung nicht ausreichten, zumal sie oft nur halbherzig von den zuständigen Organen durchgesetzt wurden.⁶³⁾ Bundesweite Gesetze versprachen da eher Aussicht auf Erfolg; sie waren vor allem für die Staaten erforderlich, die noch keine Bürgerrechtsgesetze hatten.

Die Antidiskriminierungsgesetze lassen die staatlichen Gesetze und örtlichen Statuten uneingeschränkt bestehen, sofern diese nicht etwas erlauben, was jene verbieten (Vgl. § 207(b) (T.II), § 708(T.VII, § 815(T.VIII)).

Im übrigen stellen die Bundesbürgerrechtsgesetze von 1964 und 1968 für die Staaten und Städte, die noch keine entsprechenden Gesetze bzw. Satzungen haben, einen Anreiz dar, solche zu erlassen⁶⁴⁾; insofern nämlich, als sie dann die in ihrem Bereich entstandenen Diskriminierungsfälle gemäß den Titeln II, VII und VIII durch eigene Schlichtungsbehörden erst einmal 30 bis 60 Tage (vgl. § 203(c), § 706(b), § 810(c)) selber in die Hand nehmen und auf die ihnen genehme Weise lösen können. Allerdings ist zuzugeben, daß diese Fristen oft kaum eine erfolgreiche Schlichtung zulassen.

61) U.S.EEOC, 5th Annual Report 43

62) WILLIAMS, Williams-Report 10

63) KONVITZ, Expanding Liberties 257

64) KATZ, Uniform States Civil Rights Act 694

In den folgenden Teilen der Arbeit soll nur in einzelnen Fällen weiter auf örtliche oder staatliche Bürgerrechtsgesetze bzw. -statuten eingegangen werden, soweit dies jeweils dem Verständnis der Bundesgesetze dient.

3. Abschnitt: Interpretation der Bundesbürgerrechtsgesetze

A. Das Gesetz von 1866

I. Bindung der staatlichen Organe

Daß das Gesetz von 1866 Diskriminierungen Privater unter Verbot stellt - wie es bei Betrachtung des Wortlauts (oben 2. Abschn. A I) denkbar erscheint -, ist angesichts der Gesetzgebungsgeschichte keineswegs selbstverständlich. Denn Absicht des Kongresses von 1866 war es vor allem, diskriminierende Einzelstaatsgesetze und sonstige Staatsakte diskriminierenden Inhalts zu unterbinden.¹⁾ Das Verbot der Diskriminierung im Rahmen der §§ 1981 und 1982 des Titels 42 bedeutet in diesem Zusammenhang die Pflicht der Einzelstaaten zur Gleichbehandlung der Schwarzen im Hinblick auf deren Recht, ebenso wie die Weißen Verträge zu schließen und durchzusetzen, sowie Grund- und Fahrniseigentum (bzw. -besitz) zu erben, kaufen, mieten, verkaufen, innezuhaben und zu übertragen. Die Staaten sollten diesbezüglich den Schwarzen dieselben Rechte gewähren wie den Weißen.

Aktueller Anlaß für die Verabschiedung des Bürgerrechtsgesetzes von 1866 waren die sog. "Black Codes" der Südstaaten, die von dem Gesetz für unwirksam erklärt werden sollten.²⁾ Die Black Codes wurden von den Südstaaten in den Jahren 1865 und 1866 erlassen³⁾, um den Status der früheren Sklaven zu regeln. Sie gestatteten die Einführung von Zwangsarbeitsverhältnissen zwischen den Schwarzen als "Dienern" und Weißen

1) vgl. etwa Senator STEWART, Cong. Globe, 39th Cong., 1th Sess., S.1785 (1866)

2) ten BROEK, Equal Under Law 180

3) U.S.CRC, Freedom to the Free 32

als "Herren".⁴⁾ Sie verboten den Schwarzen, selbständig einem kaufmännischen oder handwerklichen Gewerbe nachzugehen⁵⁾, so daß sie faktisch zur Arbeit für die Weißen gezwungen waren. Die Gesetze anerkannten zwar das Recht der Schwarzen, Eigentum zu erwerben⁶⁾, dies jedoch nur in beschränktem Maße. In einigen Südstaaten konnten die Schwarzen Grundstücke nur auf dem Lande erwerben, in anderen nur in den Städten.⁷⁾

Die Südstaaten versuchten, mit den Black Codes das Verbot der Sklaverei im 13. Verfassungszusatz zu umgehen, und rechtfertigten die Gesetze damit, daß nach Abschaffung der Sklaverei die Wirtschaft in ihrem Gebiet schwer getroffen würde, müßte auf die Arbeitskraft der Schwarzen weitgehend verzichtet werden.⁸⁾ Der Effekt der Black Codes aber war, daß die Schwarzen in einem Status rechtlicher Inferiorität gehalten und - da sie ernsthaft keine Möglichkeit zu freier Entfaltung hatten - weiterhin wie Sklaven behandelt wurden.⁹⁾ Diese Rechtslage wollte das Bürgerrechtsgesetz von 1866 in Verwirklichung der Freiheitsgarantie des 13. Verfassungszusatzes beseitigen.

II. Bindung auch der Privatpersonen?

1. 42 U.S.C. § 1982

a) Die Supreme Court-Entscheidung JONES v. MAYER - Diskriminierungsverbot für Private auf dem Wohnungsmarkt

Das Gesetz von 1866 wurde über ein Jahrhundert lang in Rechtsprechung¹⁰⁾ und Literatur¹¹⁾ fast ausschließlich als nur gegen staatliches Handeln gerichtet angesehen. Der Grund dafür ist vor allem in der Haltung des Bundes in der Zeit

4) U.S.CRC, Freedom to the Free 33; BLAUSTEIN-ZANGRANDO, Civil Rights 217

5) BLAUSTEIN-ZANGRANDO, aaO 217

6) U.S.CRC, aaO 33

7) U.S.CRC, aaO 33

8) BLAUSTEIN-ZANGRANDO, aaO 217

9) U.S.CRC, aaO 33; ten BROEK, Equal Under Law 180

10) so nach S.Ct. in JONES v. MAYER, 392 U.S. 409 (437), 88 S.Ct. 2186 (2202)(17.6.1968)

11) vgl. etwa AVINS, Civil Rights Act of 1866, 274 ff.

nach dem Bürgerkrieg - in den Siebziger und Achtziger Jahren des vorigen Jahrhunderts - zu sehen, in der die Südstaaten wieder Gewicht gewannen. Der Bund setzte die politische Stabilität im Verhältnis von Süd- und Nordstaaten höher als die Verwirklichung der Bürgerrechte, gegen die die Südstaaten auch weiterhin opponierten.¹²⁾ Auch der Supreme Court schwenkte auf diese Linie ein, wenn er etwa in den CIVIL RIGHTS CASES¹³⁾ ein Gesetz (das Bürgerrechtsgesetz von 1875, vgl. 2.Abschn. A II) für ungültig erklärte, das Diskriminierungen durch Dienstleistungsbetriebe verbot.¹⁴⁾ Angesichts der damaligen Haltung des Supreme Court in der Bürgerrechtsfrage nimmt es nicht wunder, daß die mögliche privatrechtliche Geltung des Gesetzes von 1865 in Vergessenheit geriet.

So grenzte es nahezu an eine juristische Revolution, als im Jahre 1968 der Supreme Court - der allerdings zuvor nie die Frage zu entscheiden gehabt hatte¹⁵⁾ - in seiner Grundsatzentscheidung JONES v. MAYER¹⁶⁾ die privatrechtliche Geltung des Gesetzes von 1866 in seiner heute fortgeltenden Teilfassung des § 1982 (Titel 42 U.S.C.) anerkannte. Wie revolutionär dieses Urteil in der Tat war und ist, mag aus der Bemerkung eines Rechtsprofessors¹⁷⁾ entnommen werden, der Supreme Court habe in JONES v. MAYER - Alexander gleich - einen Gordischen Knoten zerschlagen. Denn, wie auszuführen sein wird, hält man erst einmal Privatpersonen an die Bestimmung des § 1982 (und evtl. auch an die des § 1981, siehe unten 2) für gebunden, so läßt sich die Folgerung kaum vermeiden, daß so gut wie jede Diskriminierung im Rechtsverkehr vom Gesetz mißbilligt wird und daß unter dem Gesetz von 1866 die in den Gesetzen von 1964 und 1968 geregelten Ausnahmen hinfällig werden.

Der Fall betraf die Weigerung einer von Weißen geführten Wohnungsbaugesellschaft, dem schwarzen Kläger JONES eines

12) vgl. U.S.CRC, Freedom to the Free 53 ff., 61 ff.

13) 109 U.S.3, 3 S.Ct.18 (15.10.1883)

14) 109 U.S.3 (24), 3 S.Ct.18 (31)

15) so S.Ct. in JONES v. MAYER, 392 U.S.409 (419), 88 S.Ct.2186 (2192)

16) siehe Fn. 10

17) CASPER, Jones v. Mayer 89

ihrer Häuser zu verkaufen, aus dem einzigen Grunde, daß der Kläger schwarz war.¹⁸⁾ Der Supreme Court sah darin einen Verstoß gegen § 1982:

We hold that § 1982 bars a l l racial discrimination, private as well as public, in the sale or rental of property, and that the statute, thus construed, is a valid exercise of the power of Congress to enforce the Thirteenth Amendment. 19)

Das Gericht bezog sich damit auf den Passus des § 1982, wonach alle Bürger der Vereinigten Staaten, die nicht Weiße sind, wie die Weißen dasselbe Recht haben sollen, Grundstücke und bewegliche Sachen zu kaufen und zu mieten. Diesbezüglich verbietet § 1982 nach der JONES-Entscheidung Rassendiskriminierung durch Private; das Gesetz, so ausgelegt, ist verfassungsmäßig gem. § 2 des 13. Verfassungszusatzes ergangen.

Der Supreme Court führt in der Entscheidung weiter aus, § 1982 erkläre klar und unzweideutig, daß alle Bürger ungeachtet ihrer Rasse und Hautfarbe "dasselbe Recht" hätten, Sachen zu kaufen und zu mieten, "wie es weiße Bürger genießen".²⁰⁾ In Ansehung dieses Wortlauts sei es nicht gerechtfertigt, Diskriminierungen von Privatpersonen nicht als von § 1982 erfaßt anzusehen, denn § 1982 enthalte keine Ausnahme für privates Unrecht.²¹⁾ Daß es keinen vom Supreme Court entschiedenen Präzedenzfall für die privatrechtliche Auslegung des § 1982 gebe²²⁾ und daß das Gesetz teilweise - nämlich bezüglich privater Diskriminierungen - viele Jahre geruht habe, könne seine Wirksamkeit in dieser Beziehung heute nicht beeinträchtigen.²³⁾

Um den Schwarzen die im 13. Verfassungszusatz gewährte Freiheit zu sichern,²⁴⁾ habe der Kongress gem. § 2 dieses Verfassungszusatzes die Befugnis, in Bundesgesetzen nach vernünftigen Gesichtspunkten zu bestimmen, was die Kennzeichen der

18) 392 U.S.409 (412), 88 S.Ct.2186 (2188, 2189)
19) 392 U.S.409 (413), 88 S.Ct.2186 (2189)
20) 392 U.S.409 (420), 88 S.Ct.2186 (2193)
21) 392 U.S.409 (437), 88 S.Ct.2186 (2202)
22) 392 U.S.409 (419,420), 88 S.Ct.2186 (2193)
23) 392 U.S.409 (437), 88 S.Ct.2186 (2202)
24) 392 U.S.409 (442), 88 S.Ct.2186 (2205)

Sklaverei seien ("what are the badges and the incidents of slavery").²⁵⁾ In § 1982 habe der Kongreß nicht etwa eine irrationale Definition dieser Merkmale gegeben.²⁶⁾ Die Kennzeichen der Sklaverei - das heiße auch: die durch die Sklaverei hervorgerufenen Belastungen und das Unvermögen der Schwarzen, sich frei zu entfalten ("the burdens and disabilities" der Sklaverei²⁷⁾) - umschlossen auch Beschränkungen "jener Grundrechte, die den Wesensgehalt bürgerlicher Freiheit ausmachen, nämlich dasselbe Recht, Sachen ... zu erben, kaufen, mieten, verkaufen und Eigentum zu übertragen."²⁸⁾ Wie die Black Codes (vgl. oben I), die diese Rechte beschränkten, an die Stelle des Sklavensystems getreten seien, so seien wiederum die Black Codes durch ein System ersetzt worden, das die Schwarzen nicht zu den Wohngebieten der Weißen zugelassen habe.²⁹⁾ Der Supreme Court fährt fort:

And when racial discrimination herds men into ghettos and makes their ability to buy property turn on the color of their skin, then it too is a relic of slavery. 30)

Damit stellt das Gericht fest, daß es Rassendiskriminierung war und ist, die die Schwarzen in den Gettos gefangen hält; weiter bezeichnet das Gericht Rassendiskriminierung auf dem Wohnungsmarkt als "Relikt" der Sklaverei. Dies ist bemerkenswert, dient doch die Sklaverei, die vor mehr als hundert Jahren in den Vereinigten Staaten abgeschafft wurde, heute noch indirekt zur Begründung des Verbots privater Rassendiskriminierung.

Weiter meint das Gericht, der Kongreß habe in § 1982 zu Recht sichergestellt

that a dollar in the hands of a Negro will purchase the same thing as a dollar in the hands of a white man. 31)

25) 392 U.S.409 (440), 88 S.Ct.2186 (2203)

26) 392 U.S.409 (440,441), 88 S.Ct.2186 (2204)

27) Formulierung des S.Ct. in den CIVIL RIGHTS CASES, 109 U.S.3 (22), 3 S.Ct.18 (29); zustimmend vom S.Ct. zitiert in JONES v. MAYER, 392 U.S.409 (441), 88 S.Ct.2186 (2204)

28) Formulierung in den CIVIL RIGHTS CASES (wie in Fn.27), zust. zit. in JONES v. MAYER (wie in Fn.27)

29) 392 U.S.409 (442), 88 S.Ct.2186 (2205)

30) wie Fn. 29

31) wie Fn. 29

§ 2 des 13. Verfassungszusatzes ermächtigte den Bundesgesetzgeber, den Schwarzen das Recht zu geben, zu kaufen, was immer ein weißer Mann kaufen könne, zu leben, wo immer ein weißer Mann leben könne:

At the very least, the freedom, that Congress is empowered to secure under the Thirteenth Amendment includes the freedom to buy whatever a white man can buy, the right to live wherever a white man can live. ³²⁾

b) Entstehungsgeschichte

Die Stellungnahmen der Abgeordneten und Senatoren in den Kongreßdebatten, die der Aufnahme des 13. Verfassungszusatzes in die Verfassung und der Verabschiedung des Bürgerrechtsgesetzes von 1866 vorausgingen, sind meist sehr allgemein gehalten und mehrdeutig im Hinblick darauf, ob der 13. Verfassungszusatz den Gesetzgeber zur Beseitigung von Rassendiskriminierung durch Privatpersonen ermächtigt und § 1982 bezüglich der in ihm aufgezählten Rechte Diskriminierungen Privater verbietet.³³⁾ Derjenige Betrachter, der zu der Auffassung neigt, § 1982 wende sich gegen Diskriminierungen Privater, findet in den Wortmeldungen der Senatoren und Abgeordneten ebensoviele überzeugende Stellen wie der, der darzulegen sucht, das Gesetz habe lediglich staatliche Ungleichbehandlung der Rassen unterbinden wollen. Selbst wenn man genau wüßte, was im einzelnen die Redner gemeint haben, hätte man immer noch nicht ermittelt, welche Auslegung schließlich im 13. Verfassungszusatz und im Bürgerrechtsgesetz von 1866 (§ 1982) ihren Niederschlag gefunden hat.³⁴⁾ Gleichwohl soll versucht werden, eine Darstellung der vermutlichen Motive des Gesetzgebers zu geben, da der Supreme Court die JONES-Entscheidung u.a. auch auf die Gesetzgebungsgeschichte stützte.³⁵⁾

Was zunächst den 13. Verfassungszusatz betrifft, wollten die republikanischen Abolitionisten (Verfechter der Abschaffung der Sklaverei), die die Mehrheit im Kongreß hatten³⁶⁾, mit

32) 392 U.S.409 (442), 88 S.Ct.2186 (2205)

33) ERVIN, Jr., Jones v. Mayer 490;
HACKNEY, Racial Discrimination 382

34) SCARBORO, Expanded Power of Congress 155

35) 392 U.S.409 (422 ff.), 88 S.Ct.2186 (2194 ff.)

36) ten BROEK, Equal Under Law 160

dem Verfassungszusatz nicht nur die Institution der Sklaverei beseitigen, in der der Schwarze als Eigentum seines Herrn galt, mit dem dieser nach Belieben verfahren konnte. Denn es war offensichtlich, daß der freigewordene Sklave ein Ausgestoßener der Gesellschaft sein würde, der seine Existenz nur sichern konnte, würde er auch weiterhin für die Weißen arbeiten, zu einem Hungerlohn und faktisch zu den Bedingungen der Sklaverei.³⁷⁾ Vielmehr war die volle Emanzipation, war substantielle Freiheit für die Schwarzen beabsichtigt.³⁸⁾ Denn endlich sollte der Satz der Unabhängigkeitserklärung von 1776, daß alle Menschen gleich geschaffen seien³⁹⁾, auch für die Schwarzen Geltung erhalten.⁴⁰⁾ Wirkliche Freiheit konnten die Schwarzen aber nicht schon erlangen, indem man die Sklaverei abschaffte. Es war notwendig, die Schwarzen vor den Weiterwirkungen der Sklaverei zu schützen⁴¹⁾, man mußte sie in den Stand setzen, selbständig, frei und gleichberechtigt ihr Leben zu führen.⁴²⁾ Senator HARLAN ging davon aus, daß auch nach Abschaffung der Sklaverei kein Weißer einem Schwarzen etwas verkaufen würde⁴³⁾, wenn nicht Gesetze in Verwirklichung der Freiheitsgarantie des 13. Verfassungszusatzes die Weißen zwingen würden, mit den Schwarzen ebenso geschäftlich zu verkehren, wie dies die Weißen untereinander täten.

Was das Bürgerrechtsgesetz von 1866 anbelangt, so galt es unter Befürwortern und Gegnern der Vorlage als unbestritten, daß sich das Gesetz in erster Linie gegen die diskriminierenden Gesetze der Einzelstaaten, gegen die Black Codes, richtete.⁴⁴⁾ Streitig war jedoch, ob das Gesetz auch Diskriminierungen Privater verbieten sollte. Nach den Äußerungen des Senators STEWART⁴⁵⁾ sowie der Abgeordneten WILSON⁴⁶⁾ und BINGHAM⁴⁷⁾

37) Abgeordneter HOLMAN, Cong. Globe, 38th Cong., 1st Sess., S.2692 (1864); ten BROEK, aaO 167

38) ten BROEK, aaO 162

39) vgl. 1.Abschn. I

40) Abgeordneter ORTH, Cong. Globe, 39th Cong., 2d Sess., Part I, S.143 (1865)

41) vgl. etwa Senator WILSON, Cong. Globe, 38th Cong., 1st Sess., S.1324 (1864); Senator HARLAN, aaO, S.1439, 1440

42) ten BROEK, Equal Under Law 162

43) wie in Fn.41

44) ten BROEK, aaO 180

45) Cong. Globe, 39th Cong., 1st Sess., S.1785 (1866)

46) Cong. Globe, 39th Cong., 1st Sess., S.1118

47) Cong. Globe, 39th Cong., 1st Sess., S.1294

zielte das Gesetz eindeutig nur auf staatliche Diskriminierung. Demgegenüber fehlt es in der Debatte an klaren Aussagen, daß das Gesetz auch die Diskriminierungen Privater unter Verbot stellen wollte. Die Mehrheit der Richter im JONES-Fall glaubt allerdings, diesbezüglich ein klares Bekenntnis in dem Satz Senator TRUMBULLS, des republikanischen Wortführers im Senat und Sponsors der Gesetzesvorlage⁴⁸⁾, finden zu können, das Bürgerrechtsgesetz solle den Schwarzen in Verwirklichung des Verfassungsauftrags "echte Freiheit" ("practical freedom")⁴⁹⁾ geben.⁵⁰⁾ Nicht frei in diesem Sinne waren die Schwarzen nach Meinung TRUMBULLS zur Zeit der Debatten über das Gesetz - somit nach der Inkorporierung des Verfassungszusatzes in die Verfassung -, denn sie konnten nicht dorthin gehen, wohin sie wollten, sie konnten nicht kaufen und verkaufen, konnten nicht ihre Rechte durchsetzen.⁵¹⁾⁵²⁾ Dies alles sollten sie nach dem Willen des Senators gemäß dem neuen Gesetz tun können⁵³⁾, bezüglich dieser Rechte würde das Gesetz "break down a l l discrimination between black men and white men"⁵⁴⁾. Diskriminierung, die das Gesetz beseitigen solle, so führte TRUMBULL an anderer Stelle aus⁵⁵⁾, sei auch die Unterdrückung der Schwarzen durch das vorherrschende Ressentiment (erfolge auch durch ein "prevailing public sentiment"). Alle diese Äußerungen führt das Gericht zur Unterstützung seiner Meinung an.⁵⁶⁾ Das Gericht beruft sich auch auf einen Gegner der Vorlage, auf Senator van WINKLE⁵⁷⁾, der in der Debatte befürchtete, das Gesetz würde die Entscheidungsfreiheit weißer Bürger bedrohen, zu bestimmen, wen sie in ihre Gemeinschaft

48) ten BROEK, aaO 183

49) Cong. Globe, 39th Cong., 1st Sess., S.474 (1866)

50) 392 U.S.409 (431), 88 S.Ct.2186 (2199)

51) Cong. Globe (wie Fn. 49), S.43

52) Die Äußerung TRUMBULLS (vgl. Fn.51) wird von der Richtermehrheit in der JONES-Entscheidung zitiert: 392 U.S.409 (430), 88 S.Ct.2186 (2198).

53) Cong. Globe (wie Fn. 49), S.475

54) Cong. Globe (wie Fn. 49), S.599

55) Cong. Globe (wie Fn. 49), S.77

56) 392 U.S.409 (431, 432), 88 S.Ct.2186 (2199)

57) 392 U.S.409 (433), 88 S.Ct.2186 (2200)

aufnehmen wollten.⁵⁸⁾ Wenn auch in all diesen Stellungnahmen nicht ausdrücklich von einer - durch das bevorstehende Gesetz auferlegten - Verpflichtung der weißen Bürger gesprochen wird, mit den Schwarzen in nicht diskriminierender Weise rechtsgeschäftlich in Verkehr zu treten, so wird man doch sagen können, daß das Gesamtbild der zitierten Passagen einen solchen Schluß zuläßt. Der Supreme Court weist auch darauf hin, daß kein Grund für die weite Fassung des Gesetzes bestanden hätte, wenn nur ein Vorgehen gegen diskriminierende Gesetze der Staaten beabsichtigt gewesen wäre.⁵⁹⁾ Dem Kongreß hatten in der Tat zuvor Vorlagen vorgelegen, die speziell ein Verbot solcher staatlichen Gesetze vorsahen⁶⁰⁾; er wies sie jedoch zurück, weil sie zu eng gefaßt seien⁶¹⁾ und verabschiedete statt ihrer das Gesetz von 1866. Einem großen Sachkenner der Bürgerrechtsgeschichte, Professor ten BROEK⁶²⁾, zustimmend, begründet das Gericht seine Meinung weiter damit, daß dem Kongreß von 1866 viele Zeitungsberichte vorlagen, aus denen ein beträchtliches Ausmaß von Diskriminierungen Privater in den Staaten erkennbar war.⁶³⁾ Der vom Kongreß in Auftrag gegebene CARL SCHURZ-Report über die Situation der Schwarzen im Süden sprach ebenfalls von einem Vorherrschen von Diskriminierungen weißer Bürger und bemerkte, selbst mit Aufhebung aller diskriminierenden Staatsgesetze sei den Schwarzen nicht Gleichbehandlung gesichert.⁶⁴⁾

Demgegenüber begründen die Richter HARLAN und WHITE ihren Dissent⁶⁵⁾ u.a. damit, viele Abgeordnete und Senatoren seien damals Anhänger einer individualistischen Ethik und des Liberalismus gewesen und hätten das Prinzip der Nichteinmischung

58) Cong. Globe (wie Fn.49), S.498

59) 392 U.S.409 (426, 427), 88 S.Ct.2186 (2196, 2197)

60) ten BROEK, Equal Under Law 176

61) 392 U.S.409 (429), 88 S.Ct.2186 (2198)

62) Professor für politische Wissenschaften

63) ten BROEK, aaO 181; 392 U.S.409 (427 u. 427, Fn.36), 88 S.Ct.2186 (2197 u. 2197, Fn.36)

64) Report of C. SCHURZ, S.Exec.Doc. No.2, 39th Cong., 1st Sess., S.2 ff., S. 23, 24, 35 (zitiert wie in der JONES-Entscheidung: 392 U.S.409 (428, Fn.41), 88 S.Ct.2186 (2197, Fn.41))

65) 392 U.S.409 (449 ff.), 88 S.Ct.2186 (2208 ff.)

des Staates in die persönlichen Freiheiten vertreten.⁶⁶⁾ Da aber in dieser Hinsicht keine Kritik am Bürgerrechtsgesetz von 1866 laut geworden sei, spreche eine starke Vermutung dafür, daß das Gesetz Diskriminierungen von Privatpersonen nicht habe regeln wollen.⁶⁷⁾ Dazu bemerkt ein Autor in der Literatur⁶⁸⁾, der Liberalismus habe erst eine Generation später Eingang in das Denken der Amerikaner gefunden.

Hier soll die Darstellung der legislatorischen Geschichte des Bürgerrechtsgesetzes von 1866 abgeschlossen werden. Es sollte genügen, die Auffassung des Supreme Court aufzuzeigen. Eine ausgedehnte, kritische Beschäftigung mit der Gesetzgebungsgeschichte erscheint im Rahmen dieser Untersuchung nicht am Platze, zumal die privatrechtliche Geltung des Gesetzes nun einmal höchststrichterlich anerkannt worden ist.

c) Die Rechtsprechung vor JONES v. MAYER

Die Frage, ob der 13. Verfassungszusatz den Bundesgesetzgeber ermächtigt, auch Privatpersonen entsprechend zu binden, hat der Supreme Court bereits in den CIVIL RIGHTS CASES⁶⁹⁾ positiv entschieden. Ob gem. § 2 des Verfassungszusatzes ergehende Gesetze nur Ausführungsgesetze zur Abschaffung des Sklavensystems als solchem sein oder ob sie auch gegen die Folgeerscheinungen der Sklaverei vorgehen können, dazu hat der Supreme Court unterschiedlich Stellung bezogen. In seiner Entscheidung HODGES v. U.S.⁷⁰⁾ wurden die im 13. Verfassungszusatz gebrauchten Begriffe "Sklaverei" und "Knechtschaft" ("slavery" und "involuntary servitude") eng ausgelegt und als Zwangsarbeitsverhältnisse definiert. Auch in dem Fall CORRIGAN v. BUCKLEY⁷¹⁾ gab das Gericht diese Definition und fügte hinzu, daß der Verfassungszusatz nicht in anderer Hinsicht die

66) 392 U.S.409 (473,474), 88 S.Ct.2186 (2220)

67) 392 U.S.409 (475), 88 S.Ct.2186 (2221);
so auch ERVIN, Jr., Jones v. Mayer 495;
HENKIN, Supreme Court 1967 Term 101.

68) KOHL, Civil Rights Act of 1866, S.290

69) 109 U.S.3 (23), 3 S.Ct.18 (30) (15.10.1883)

70) 203 U.S.1 (16,17), 27 S.Ct.6 (8) (28.5.1906)

71) 271 U.S.323 (327), 46 S.Ct.521 (523) (24.5.1926)

Individualrechte schütze. Demgegenüber heißt es in den CIVIL RIGHTS CASES, der Verfassungszusatz habe den früheren Sklaven universelle Freiheit gegeben⁷²⁾, der Gesetzgeber sei ermächtigt, Gesetze zu erlassen, die notwendig und geeignet seien, alle Folgeerscheinungen der Sklaverei zu beseitigen.⁷³⁾ Richter BRADLEY, der die Mehrheitsentscheidung in den CIVIL RIGHTS CASES begründete, hatte schon 1871 in seinem Dissent zur Supreme Court-Entscheidung in dem Fall BLYEW v. U.S.⁷⁴⁾ ausgeführt, die gem. dem 13. Verfassungszusatz ergehenden Gesetze könnten sich gegen die durch die Sklaverei hervorgerufenen Benachteiligungen und die Auswirkungen dieser Benachteiligungen richten.⁷⁵⁾

Bis zur JONES-Entscheidung im Jahre 1968 hatte der Supreme Court nie die Frage entschieden, ob § 1982 interprivate Bindungen erzeuge⁷⁶⁾; die Frage war nie entscheidungserheblich, wurde aber in einigen höchstrichterlichen Entscheidungen am Rande behandelt. Als einziges Bundesgericht war lediglich der District Court des östlichen Distrikts von Arkansas im Jahre 1903 mit dem Problem zentral befaßt;⁷⁷⁾ in seiner Entscheidung U.S. v. MORRIS sprach sich das Gericht positiv im Sinne einer auch privatrechtlichen Geltung des Gesetzes aus.⁷⁸⁾ Evtl. kann auch eine Passage des Supreme Court in den CIVIL RIGHTS CASES in diesem Sinne gewertet werden; das Gericht vertrat hier die Auffassung, zu den Kennzeichen der Sklaverei gehörten auch die Belastungen und Benachteiligungen, die das Sklavensystem für die Schwarzen herbeigeführt habe, einschließlich der Beschränkungen "desselben Rechts ..., Eigentum zu erwerben, wie es auch die weißen Bürger genießen" (vgl. Wortlaut des § 1982).⁷⁹⁾ Ob aber damit auch Diskriminierungen Weißer auf dem Wohnungsmarkt gemeint sind, erscheint

72) 109 U.S.3 (20), 3 S.Ct.18 (28)

73) wie Fn. 72

74) 80 U.S.581 (596 ff.)

75) 80 U.S.581 (596 ff., 601)

76) 392 U.S.409 (419, 420), 88 S.Ct.2186 (2193)

77) 392 U.S.409 (419), 88 S.Ct.2186 (2192)

78) 125 F.322 (324, 331)(E.D.Ark., E.D., 9.10.1903)

79) 109 U.S.3 (22), 3 S.Ct.18 (29)

zweifelhaft, da das Gericht in den CIVIL RIGHTS CASES nicht jede private Diskriminierung als Kennzeichen der Sklaverei ansehen wollte und es jedenfalls verneinte, daß der 13. Verfassungszusatz Diskriminierungen durch Dienstleistungsbetriebe (Hotels, etc.) erfasse.⁸⁰⁾ Würde man anderes annehmen, so meinte das Gericht damals, so würde man den Sklaverei-Begriff "zu Tode reiten" ("that would be running the slavery argument into the ground").⁸¹⁾

Auch in anderen Fällen hatte sich der Supreme Court negativ zur Frage der privatrechtlichen Geltung des § 1982 geäußert. In den Fällen STATE of VIRGINIA v. RIVES⁸²⁾, HURD v. HODGE⁸³⁾ und in den CIVIL RIGHTS CASES⁸⁴⁾ sagte das Gericht, § 1982 schütze nur gegen staatliche Eingriffe in die aufgezählten Rechte; die Richtermehrheit in der JONES-Entscheidung meinte jedoch, es habe sich hierbei immer nur um "dicta" gehandelt⁸⁵⁾, um nicht entscheidungserhebliche Meinungen also. Nach der Entscheidung HODGES v. U.S.⁸⁶⁾ können Gesetze, die gem. dem 13. Verfassungszusatz ergehen, nur ein Verhalten verbieten, das jemanden unmittelbar unterdrückt ("actually enslaves"). Der Supreme Court hielt jedoch in der JONES-Entscheidung diese Auslegung für unvereinbar mit Geschichte und Zweck des 13. Verfassungszusatzes sowie mit seiner eigenen Haltung in den CIVIL RIGHTS CASES⁸⁷⁾; insoweit die Entscheidung HODGES v. U.S. unvereinbar mit der Entscheidung JONES v. MAYER sei, werde sie daher jetzt aufgehoben.⁸⁸⁾ In CORRIGAN v. BUCKLEY⁸⁹⁾ behandelte der Supreme Court die Frage, ob Abkommen zwischen Weißen, keine Schwarzen in ihr Wohngebiet einziehen zu lassen, gegen die §§ 1981 und 1982 verstoßen. Das Gericht hielt solche vertraglichen Abmachungen für gül-

80) 109 U.S.3 (24), 3 S.Ct.18 (31)

81) 109 U.S.3 (24, 25), 3 S.Ct.18 (31)

82) 100 U.S.313 (317, 318)(1879)

83) 334 U.S.24 (31), 68 S.Ct.847 (851)(3.5.1948)

84) 109 U.S.3 (16, 17), 3 S.Ct.18 (25)

85) 392 U.S.409 (420, Fn.25), 88 S.Ct.2186 (2193, Fn.25)

86) 203 U.S.1 (18), 27 S.Ct.6 (9)(28.5.1906)

87) 392 U.S.409 (441, Fn.78), 88 S.Ct.2186 (2205, Fn.78)

88) wie Fn. 87

89) 271 U.S.323 ff., 46 S.Ct.521 ff. (24.5.1926)

tig.⁹⁰⁾ In bezug auf diese Entscheidung meinte der Supreme Court in der JONES-Entscheidung, in CORRIGAN v. BUCKLEY habe jedenfalls nicht - wie hier - das Problem zur Debatte gestanden, ob § 1982 im Einzelfall Hausbesitzern verwehre, sich zu weigern, an Schwarze zu verkaufen.⁹¹⁾

Mit § 1982 beschäftigte sich der Supreme Court vor der JONES-Entscheidung zum letzten Mal in dem Fall HURD v. HODGE⁹²⁾.⁹³⁾ In diesem Fall entschied das Gericht, die gerichtliche Durchsetzung von Abkommen über den Ausschluß von Schwarzen aus den Wohngebieten der Weißen bedeute einen Verstoß gegen § 1982.⁹⁴⁾ Da hier aber ein staatliches Organ an der Ungleichbehandlung mitgewirkt hatte, brauchte nicht entschieden zu werden, ob § 1982 private Verstöße verbietet.⁹⁵⁾ Nach Meinung der Richter in der JONES-Entscheidung⁹⁶⁾ geht aus der Entscheidung HURD v. HODGE hervor, daß § 1982 mit "demselben Recht" nicht nur den formal-rechtlichen Anspruch der Schwarzen schützt, als Rechtssubjekte Hausgrundstücke zu Eigentum zu erwerben, sondern auch den materiell-rechtlichen Anspruch, überall solche Grundstücke zu erwerben, ohne etwa von Weißen diskriminiert zu werden. Denn durch die gerichtliche Durchsetzung eines Abkommens von Weißen, Schwarze am Einzug in ihr Wohngebiet zu hindern, würde schwarzen Interessenten entgegen § 1982 auch dann "dasselbe Recht" verwehrt zu wohnen, wo Weiße leben, wenn sie die Möglichkeit hätten, in Stadtteilen Wohnung zu nehmen, die von der Geltung solcher Vereinbarungen nicht erfaßt würden.⁹⁷⁾ (Im HURD-Fall hatten die betroffenen Schwarzen eine derartige Ausweichmöglichkeit.⁹⁸⁾) In der Sicht nunmehr der JONES-Entscheidung, nach der § 1982 auch die Diskriminierungen Privater unter Verbot

90) 271 U.S.323 (331), 46 S.Ct.521 (524)

91) 392 U.S.409 (420, Fn.25), 88 S.Ct.2186 (2193, Fn.25)

92) 334 U.S.24 ff., 68 S.Ct.847 ff. (3.5.1948)

93) 392 U.S.409 (417), 88 S.Ct.2186 (2191)

94) 334 U.S.24 (34), 68 S.Ct.847 (852)

95) 392 U.S.409 (419), 88 S.Ct.2186 (2192)

96) 392 U.S.409 (418), 88 S.Ct.2186 (2192)

97) 334 U.S.24 (34), 68 S.Ct.847 (852)

98) 334 U.S.24 (27), 68 S.Ct.847 (848)

stellt, dürfen die Ausschlußabkommen nicht nur von den Gerichten, sondern auch nicht von den beteiligten privaten Parteien als verbindlich behandelt werden, um dem Recht der Schwarzen auf freien Zugang zum gesamten offenen Wohnungsmarkt zur Wirkung zu verhelfen.

Der Überblick über die Supreme-Court-Rechtsprechung vor der Entscheidung JONES v. MAYER hat gezeigt, daß der Supreme Court bis zum Jahre 1968 nicht die Möglichkeit in Betracht gezogen hatte, daß § 1982 auch die von Privatpersonen geübte Diskriminierung mit einem Verbot belegt. In der Vergangenheit war es denn auch anderen Gerichten⁹⁹⁾ und der Literatur¹⁰⁰⁾ als selbstverständlich erschienen, daß Hausbesitzer und Vermieter jeder beliebigen Person den Erwerb oder die Anmietung von Wohnraum abschlagen konnten, auch wenn dies eine Diskriminierung Schwarzer bedeutete. Umsomehr mußte die Wende in der höchstrichterlichen Rechtsprechung überraschen.

d) Interpretation des Textes

In JONES v. MAYER stellt der Supreme Court fest, § 1982 gewähre - in einer klaren und unzweideutigen Formulierung - allen Bürgern ungeachtet ihrer Rasse und Hautfarbe "dasselbe Recht", Eigentum und Besitz zu erwerben ("purchase") und innezuhaben, das "weiße Bürger genießen".¹⁰¹⁾ Dieses Recht könne auch gegenüber Privatpersonen geltend gemacht werden, sofern sie es beeinträchtigten.¹⁰²⁾ Weiße können von Verkaufs- oder Vermietungswilligen alles kaufen oder mieten, ohne daß sie dabei faktisch wegen ihrer Hautfarbe diskriminiert würden. Nach § 1982 hat also jeder Schwarze das Recht, von einem Weißen, der konkret bereit ist, überhaupt zu verkaufen bzw. zu vermieten, a) den Abschluß eines Kauf- oder Mietvertrages als solchen zu verlangen und b) zu fordern, daß der Vertrag

99) vgl. etwa CORRIGAN v. BUCKLEY, 299 F.899(901) (D.C.Cir., 2.6.1924); MCGREGOR v. FLORIDA REAL ESTATE COMMISSION, 99 So.2d 709(712) (Supreme Court of Florida, 10.1.1958).

100) so nach ADELMAN, Civil Rights Act of 1866, S.293; MENGE-RAMEY, End of Discrimination in Housing 163.

101) 392 U.S.409 (420), 88 S.Ct.2186 (2193)

102) 392 U.S.409 (424), 88 S.Ct.2186 (2195)

zu denselben Bedingungen geschlossen wird, die der Weiße mit anderen Weißen zu vereinbaren bereit gewesen wäre.

Manche Autoren meinen in Verkennung der JONES-Entscheidung, das Gericht interpretiere den Anspruch des Schwarzen in der Weise, daß dieser auch von dem Weißen den Abschluß eines Vertrages verlangen könne, der bisher Verkauf oder Vermietung gar nicht beabsichtigt hätte.¹⁰³⁾ Dafür läßt sich in der Entscheidung kein Beleg finden; die beklagte Wohnungsbaugesellschaft hätte das Haus, um dessen Verkauf der Rechtsstreit geführt wurde, an den Kläger verkauft, wäre er nicht Schwarzer gewesen.¹⁰⁴⁾ Die genannten Autoren vertreten eine formalrechtliche Auffassung hinsichtlich der den Schwarzen von § 1982 gewährten Gleichberechtigung und meinen, die Bestimmung habe den Schwarzen lediglich die Rechtsmacht gegeben, Eigentum rechtsgeschäftlich in eigener Person zu erwerben, eine Befugnis, die sie als Sklaven nicht gehabt hatten.¹⁰⁵⁾ Dem ist entgegenzuhalten, daß die rechtliche Fähigkeit, Eigentum zu erwerben, bereits durch die Freiheitsgarantie des 13. Verfassungszusatzes gewährt worden war.¹⁰⁶⁾ Im übrigen stellt die Richtermehrheit in JONES v. MAYER im Rahmen der Erörterung der Entscheidung HURD v. HODGE¹⁰⁷⁾ (vgl. oben c) ausdrücklich fest, daß § 1982 den Schwarzen mehr gibt als die rechtliche Fähigkeit, autonom Eigentum zu eigenen Händen erwerben zu können.¹⁰⁸⁾

Ein anderer Vertreter der formal-rechtlichen Theorie¹⁰⁹⁾ meint, der Begriff "Recht" in § 1982 besage nicht eindeutig, daß dem Schwarzen ein Rechtsanspruch gegen Weiße zustehe.¹¹⁰⁾ Der Rechtsbegriff des § 1982 könne ebensogut lediglich besagen, daß dem Schwarzen ein Recht im Sinne einer

103) ERVIN, Jr., Jones v. Mayer 496; AVINS, Civil Rights Act of 1866, S.305; SCHWARTZ, Civil Rights II, S.1815; HENKIN, Supreme Court 1967 Term 85.

104) 392 U.S.409 (412), 88 S.Ct.2186 (2189)

105) ERVIN, Jr., aaO 496; AVINS, aaO 305; SCHWARTZ, aaO 1815; HENKIN, aaO 85

106) Senator HARLAN, 38th Cong., 1st Sess., S.1439, 1440(1864)

107) 334 U.S.24, 68 S.Ct.847 (3.5.1948)

108) 392 U.S.409 (418), 88 S.Ct.2186 (2192)

109) CASPER, Jones v. Mayer 89 ff.

110) CASPER, aaO 96

"Freiheit" oder eines "Privilegs", Eigentum zu erwerben, zugebilligt werden solle¹¹¹⁾, ohne daß für andere Personen ein Kontrahierungszwang statuiert würde, in nicht diskriminierender Weise mit dem Schwarzen abzuschließen. Diese Meinung übersieht den Zusammenhang, in welchem der Begriff "dasselbe Recht" von § 1982 gebraucht wird. Es heißt dort nämlich, "alle Bürger ... s o l l e n dasselbe Recht haben, ... das weiße Bürger genießen". Das Gesetz geht also nicht davon aus, daß alle Bürger, insbesondere schwarze Bürger, dieses Recht bereits hätten, sondern es will es denjenigen, die es noch nicht haben, erst gewähren.¹¹²⁾ Es ist also ein Anspruch gemeint, und nicht etwa ein niemanden bindendes Anrecht auf "Freiheit"; denn Freiheit war den Schwarzen durch § 1 des 13. Verfassungszusatzes gegeben worden, eines Ausführungsgesetzes im Hinblick darauf bedurfte es nicht.

Steht somit fest, daß die Schwarzen gem. § 1982 einen anderen Rechtssubjekten gegenüber durchsetzbaren Anspruch auf Gleichbehandlung hinsichtlich von Kauf und Miete haben, ist nunmehr zu untersuchen, ob jede, sei es noch so geringfügige Diskriminierung verfolgt werden kann, oder nur die Ungleichbehandlung, die einen nicht unerheblichen Unrechtsgehalt aufweist. Zwar scheint § 1982 bei Gewährung "desselben Rechts" nahezulegen, daß rassische Differenzierungen ohne Ausnahme unstatthaft sind; auf der anderen Seite hält der Supreme Court in JONES v. MAYER Rassendiskriminierung auf dem Wohnungsmarkt gem. § 1982 deshalb für rechtswidrig, weil sie eine Folgeerscheinung, ein "Relikt"¹¹³⁾ der Sklaverei sei, und macht hinsichtlich solcher Diskriminierungen die Bestimmung des § 1982 inhaltlich abhängig vom 13. Verfassungszusatz, auf dem ihre Verfassungsmäßigkeit beruht. Es muß also ein Kausalzusammenhang zwischen der Sklaverei des 19. Jahrhunderts und heutiger Diskriminierung hergestellt werden. Einen solchen Nachweis hat das Gericht für die Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt ge-

111) CASPER, aaO 97 ff.

112) vgl. COMMENT, Housing Discrimination 648, 649

113) 392 U.S.409 (442), 88 S.Ct.2186 (2205)

führt. Das Gericht hat jedoch nicht die Frage entschieden, ob Diskriminierungen bei Kauf und Miete hinsichtlich anderer Objekte als Hausgrundstücke und Wohnungen, ob somit Ungleichbehandlungen auf dem Handelswarenmarkt auf die ehemalige Sklaverei und den von dieser gekennzeichneten Unfreiheitsstatus zurückgeführt werden können. Mag das Gericht auch gesagt haben, der Schwarze könne kaufen, was immer ein Weißer kaufen könne, und leben, wo immer der Weiße lebe,¹¹⁴⁾ so gilt dies sicher nur für den Wohnungsmarkt, während die Geltung für andere Märkte Zweifeln begegnet.

Nach einer Stimme in der Literatur¹¹⁵⁾ braucht derjenige, der den Anspruch aus § 1982 einklagt, nicht den ursächlichen Zusammenhang von Sklaverei und der behaupteten Diskriminierung aufzuzeigen. Denn wenn der Supreme Court in JONES v. MAYER ausführe, Diskriminierungen auf dem Wohnungsmarkt seien Erscheinungsformen der Sklaverei, so liege darin die Feststellung, daß der 13. Verfassungszusatz mit dem Verbot der Sklaverei verhindern wolle, daß es in den Vereinigten Staaten "Bürger zweiter Klasse" ("second class citizenship") gebe¹¹⁶⁾; der Verfassungszusatz meine nicht nur die Folgewirkungen der historisch einmal existent gewesenen Sklaverei, sondern allgemein Symptome einer unfreien Gesellschaft ("slave society")¹¹⁷⁾, nämlich: die Unfähigkeit, einer Familie menschenwürdige Lebensbedingungen zu verschaffen, ein Unvermögen, dessen Ursachen Arbeitslosigkeit sowie beklagenswerte Schulen und Wohnungen seien.¹¹⁸⁾ Demgegenüber steht allerdings der Satz in der JONES-Entscheidung, an die Stelle der Sklaverei seien (1865) die Black Codes getreten und an deren Stelle dann der Ausschluß der Schwarzen aus den Wohngebieten der Weißen.¹¹⁹⁾ Das Gericht hat also die Getto-Diskriminierung ("and when racial discrimination herds men into ghettos"¹²⁰⁾) als historische Folge historischer Sklaverei aufgefaßt, so

114) wie Fn. 113

115) NOTE, Jones v. Mayer 1026

116) NOTE, Jones v. Mayer 1025

117) NOTE, Jones v. Mayer 1026

118) wie Fn. 117

119) 392 U.S.409 (441, 442), 88 S.Ct.2186 (2204, 2205)

120) 392 U.S.409 (442), 88 S.Ct.2186 (2205)

daß es nicht vertretbar erscheint, wenn die obige Auffassung auf die JONES-Entscheidung gestützt wird.

In einem anderen Aufsatz¹²¹⁾ wird die These vertreten, der 13. Verfassungszusatz habe den Schwarzen Freiheit nur in dem Umfange gegeben, wie sie ihnen durch die Sklaverei genommen war. Da der Verfasser¹²²⁾ "Sklaverei" nur als Herrschaftsverhältnis begreift, in dem eine Person "Eigentum" eines Herrn ist, gelangt er zu der einschränkenden Auffassung, die Freiheitsgarantie des Verfassungszusatzes bedeute nur Befreiung von solchen Herrschaftsverhältnissen.¹²³⁾ Nach JONES v. MAYER aber umfaßt die gewährte Freiheit mehr, nämlich etwa Freisein von Diskriminierungen bei der Wohnungssuche. Die obige These ist aber insoweit von Interesse, als sie besagt, mit dem 13. Verfassungszusatz habe der Verfassungsgeber das durch die Sklaverei konkret bewirkte Freiheitsvakuum ausfüllen wollen, ohne daß der Sklavereibegriff die geschilderte restriktive Auslegung erführe.

So verstanden, kann die These zweierlei meinen. Entweder solle der Schwarze den Freiheitsstatus erhalten, den er vor Einführung der Sklaverei innegehabt habe, oder das Maß an Freiheit, das er sich bis 1865 erworben hätte, wäre er in seiner gesellschaftlichen Entwicklung nicht aufgehalten worden.

Zur ersten Alternative ist festzustellen, daß die Schwarzen - damals sehr wenige - lediglich am Anfang der Entdeckung Nordamerikas wirklich freie Menschen waren, als sie gemeinsam mit den Weißen den Kontinent erforschten¹²⁴⁾, daß sie jedoch schon in der Mitte des 17. Jahrhunderts zu Sklaven gemacht wurden¹²⁵⁾, als sie zur Behebung des Mangels an weißen unselbständigen Arbeitskräften in großer Zahl aus Afrika "importiert" wurden.¹²⁶⁾ Der allergrößte Teil der Schwarzen, die ja schon

121) NOTE, "New" Thirteenth Amendment 1301

122) bzw. die Verfasser, da "Notes" oft von mehreren Studenten erarbeitet werden

123) wie Fn. 121

124) BLAUSTEIN-ZANGRANDO, Civil Rights 1

125) BLAUSTEIN-ZANGRANDO, aaO 2

126) BLAUSTEIN-ZANGRANDO, Civil Rights 4, 5

nicht freiwillig nach Amerika gekommen, sondern dorthin verschleppt worden waren, ist folglich vor dem Jahre 1865 niemals frei und unabhängig gewesen. Somit konnte den Schwarzen nach dem Bürgerkrieg nicht eine Freiheit zurückgegeben werden, die sie in der amerikanischen Gesellschaft nie besessen hatten.

Geht man von der hypothetischen Situation aus, in der sich die Schwarzen im Jahre 1865 bei bis dahin angenommener freier Entfaltung befunden hätten, wären sie nicht Sklaven gewesen, so wäre zweifelhaft, ob sie sich bis zu diesem Zeitpunkt ein dem der Weißen vergleichbares Maß an Freiheit und gesellschaftlichem Standard erworben hätten; zweifelhaft mithin, ob der 13. Verfassungszusatz, der nur die Auswirkungen der Sklaverei beseitigen wollte, sie in eben denselben Stand versetzen sollte, den die weißen Mitbürger erreicht hatten. Denn auch ohne die Sklaverei wären die Schwarzen durch Rassendiskriminierung in ihrem Fortkommen behindert gewesen, geht man von den weitverbreiteten Rassenvorurteilen aus, die zur Begründung und Aufrechterhaltung der Sklaverei gedient hatten.¹²⁷⁾ Wenn also die Schwarzen 1865 einen minderen Stand der Selbstentfaltung erreicht gehabt hätten, wie sollte in einem zum 13. Verfassungszusatz ergehenden Gesetz bestimmt werden, welchen Grad von Freiheit und Gleichheit die Schwarzen erhalten sollten, welchen nicht? Dies erscheint unmöglich. Daher versagt auch der Weg der hypothetischen Freiheitsbestimmung bei der Auslegung des 13. Verfassungszusatzes und des § 1982.

Einige Autoren¹²⁸⁾ wollen nur solche Diskriminierungen von § 1982 erfaßt ansehen, die schwerwiegend genug seien, daß man sie mit der Sklaverei in Verbindung bringen könne, denn nicht jede Diskriminierung bewirke eine Beschränkung der Freiheit, wie sie durch die Sklaverei erfolgt sei. In Abwandlung dieser Meinung wird von einem Kommentator die Forderung erhoben, man

127) vgl. van der ZANDEN, Ideology of White Supremacy 126 ff.

128) HACKNEY, Racial Discrimination 378; LARSON, New Law of Race Relations 503.

müsse jeweils die Interessen von Diskriminierendem und Diskriminiertem gegeneinander abwägen, um Rechtmäßigkeit oder Unrecht der Ungleichbehandlung feststellen zu können.¹²⁹⁾

Diese Meinung gerät aber in Widerspruch mit dem Wortlaut des § 1982, nach dem jede Verweigerung "desselben Rechts" aus rassistischen Gründen verboten ist, gleichgültig, wie schwer sie wiegt. Die einzig mögliche Lösung scheint in der Tat die des Supreme Court in der JONES-Entscheidung zu sein; danach kennzeichnet sich jeder Akt von Diskriminierung (zumindest auf dem Wohnungsmarkt) als eine vom Gesetz nicht gewünschte Weiterwirkung des durch die Sklaverei geschaffenen Zustands der Ungleichheit.¹³⁰⁾ In der Tat läßt sich nicht leugnen, daß die Schwarzen - wie schon in der Sklaverei - auch nach 1865 weiterhin bis heute diskriminiert worden sind und werden. Es wäre viel juristischer Streit vermieden worden, hätte der Kongreß im Sinne der JONES-Entscheidung im 13. Verfassungszusatz nicht die "Sklaverei" verboten, sondern "Rassendiskriminierung" überhaupt und damit zugleich die Sklaverei als das Extrem solcher Diskriminierung.

e) Ansprüche bei Diskriminierungen

§ 1982 enthält keinerlei Regelung der Ansprüche gegenüber demjenigen, der die in der Bestimmung gewährten Rechte auf Nichtdiskriminierung verletzt. Doch ist in der Rechtsprechung des Supreme Court seit langem anerkannt, daß die Existenz eines normierten Rechts dem Gericht alle notwendigen und geeigneten Mittel zu dessen Durchsetzung und Verwirklichung an die Hand gibt, ohne daß das Gericht einer ausdrücklichen Ermächtigung bedürfte.¹³¹⁾ Für den JONES-Fall hielt der Supreme Court eine richterliche Anordnung durch Urteil ("injunction") für ausreichend, nach der die beklagte Wohnungsbaugesellschaft

129) COMMENT, Housing Discrimination 649

130) so auch LEISECA, Jr., 13.Amendment 826;
RABKIN, Landmark Decision 22

131) DECKERT v. INDEPENDENCE CORP., 311 U.S.282 (288),
61 S.Ct.229 (233) (9.12.1940); GRIFFIN v. SCHOOL BOARD,
377 U.S.218 (226 ff.), 84 S.Ct.1226 (1231 ff.) (25.5.1964);
JONES v. MAYER, 392 U.S.409 (414, Fn.13), 88 S.Ct.2186
(2190, Fn.13)

dem Kläger das von ihm gewünschte Haus zu dem Preis zu verkaufen habe, zu dem die Beklagte es ursprünglich habe verkaufen wollen.¹³²⁾ Danach hat der Kläger also einen Verschaffungsanspruch, wenn die Nichtverschaffung des gewünschten Wohnraumes eine Diskriminierung gegenüber dem schwarzen Kläger bedeutet hat. In dem Fall SULLIVAN v. LITTLE HUNTING PARK, INC.¹³³⁾ erklärte das Gericht, bei Verstößen gegen § 1982 könne auch Schadenersatz gewährt werden.¹³⁴⁾ Im JONES-Fall hatte der Kläger Ersatz nicht erhalten, da er einen Schaden nicht nachweisen konnte.¹³⁵⁾ In der Literatur wird darüber hinaus die Auffassung vertreten, der Kläger habe Anspruch auf ein durch den Gegner zu entrichtendes "Bußgeld" ("punitive damages"; vgl. § 812(c) Titel VIII (1968)).¹³⁶⁾ Der Supreme Court wollte im JONES-Fall kein solches Bußgeld zusprechen, weil der Sachverhalt dazu in keiner Weise Anlaß gebe.¹³⁷⁾ Nach KOLBEN soll der Kläger im Falle des Obsiegens seine Anwaltskosten ersetzt bekommen, ebenso wie der, der gem. Titel VIII des Bürgerrechtsgesetzes 1968 klagt (vgl. hier § 812(c)).¹³⁸⁾ Nach einer neueren District Court-Entscheidung soll auch der Erlaß einer einstweiligen Verfügung möglich sein, mit der dem Beklagten der Verkauf bis zum Ergehen des Endurteils untersagt wird.¹³⁹⁾

RABKIN¹⁴⁰⁾ meint, die Ansprüche gem. § 1982 seien in keiner Hinsicht durch die Ausgestaltung der Ansprüche begrenzt, wie sie von Titel VIII vorgenommen sei (§ 812(c)).

f) Verhältnis der Gesetze von 1866 und 1968

Da sowohl § 1982 als auch Titel VIII (1968) Rassendiskriminierung auf dem Wohnungsmarkt verbieten, § 1982 aber anders

132) 392 U.S.409 (414, Fn.13), 88 S.Ct.2186 (2190, Fn.13)

133) 396 U.S.229, 90 S.Ct.400 (15.12.1969)

134) 396 U.S.229 (239/240), 90 S.Ct.400 (405, 406)

135) 392 U.S.409 (414, Fn.14), 88 S.Ct.2186 (2190, Fn.14)

136) DODSON, Private Racial Discrimination 456;

KOLBEN, Enforcing Open Housing 19.

137) 392 U.S.409 (414, Fn.14), 88 S.Ct.2186 (2190, Fn.14)

138) aaO 18, 19

139) YOUNG v. NETHERLAND OWNERS, INC., 306 F.Supp. 1282 (1285, 1286) (D. District of Columbia, 14.10.1969)

140) Landmark Decision 22

als Titel VIII keine Ausnahmen macht, erhebt sich die Frage, ob § 1982 von Titel VIII beschränkt wird, und welche Probleme sich aus dem Nebeneinander der Gesetze ergeben.

In der JONES-Entscheidung weist der Supreme Court darauf hin, daß der Kongreß bei der Debatte über den zu verabschiedenden Titel VIII durch die Abgeordnete KELLY Kenntnis von dem Fall JONES v. MAYER (der damals - im Frühjahr 1968 - bereits vor dem Supreme Court erörtert wurde) und damit von der möglichen Ausdehnung des § 1982 auf Diskriminierungen Privater durch das Oberste Gericht erlangt hatte.¹⁴¹⁾ Da der Kongreß aus diesem Wissen in Titel VIII keine Konsequenzen hinsichtlich einer etwaigen Unwirksamkeitserklärung des § 1982 gezogen habe, zieht das Gericht in JONES v. MAYER den Schluß, daß § 1982 durch Titel VIII weder eine materielle noch eine prozeßrechtliche Änderung erfahren habe¹⁴²⁾ und von Titel VIII nicht beeinflußt werde.¹⁴³⁾ Die Richter verweisen hierzu auf § 815 (Titel VIII), nach welcher Bestimmung andere Gesetze, die dieselben Rechte schützen, in ihrer Geltung von Titel VIII nicht angetastet werden.¹⁴⁴⁾ Ausdrücklich erkennt das Gericht an, daß § 1982 keine der in Titel VIII statuierten Ausnahmen enthalte.¹⁴⁵⁾

Nach der Interpretation des Supreme Court in JONES v. MAYER ist nicht ersichtlich, wie die von Titel VIII ausgenommenen Adressaten je in die Vergünstigung der Exemptionen kommen sollen, wenn sie nach § 1982 weiterhin verklagt werden können.¹⁴⁶⁾ Das Gericht meint, dennoch mache § 1982 Titel VIII nicht etwa gegenstandslos, denn es bestünden zwischen beiden Gesetzen Unterschiede, die die volle Weitergeltung jedes einzelnen von ihnen sinnvoll erscheinen ließen.¹⁴⁷⁾

141) 392 U.S.409 (416 u. 416, Fn.19, 20), 88 S.Ct.2186 (2191 u. 2191, Fn.19, 20)

142) 392 U.S.409 (416, Fn.20), 88 S.Ct.2186 (2191, Fn.20)

143) wie Fn. 142

144) wie Fn. 142

145) 392 U.S.409 (415), 88 S.Ct.2186 (2190)

146) vgl. ASCH, Civil Rights 162

147) wie Fn. 145

So erfasse § 1982 nur rassische Diskriminierung, während Titel VIII auch andere Diskriminierungen (wegen der Religion oder nationalen Herkunft einer Person; vgl. § 804) beseitigen wolle.¹⁴⁸⁾ § 1982 regelt nicht nur Diskriminierungen auf dem Wohnungsmarkt.¹⁴⁹⁾ Gegenüber § 1982 weise Titel VIII ganz spezielle Diskriminierungsverbote auf (vgl. § 804 (b) - (e), § 805), während die Bestimmung des § 1982 sehr allgemein gehalten sei.¹⁵⁰⁾ Vor allem ermächtige § 1982 nicht eine Behörde zu Schlichtungsbemühungen.¹⁵¹⁾

g) Erfasst § 1982 auch andere Diskriminierungen als konkrete Abweisungen bei der Wohnungssuche?

Nach Auffassung des Supreme Court untersagt § 1982 nicht nur dem Vermieter oder Verkäufer von Wohnraum, Schwarze abzuweisen, sondern verbietet auch Dritten, im Zusammenhang mit dem Mietvertrag zu diskriminieren. Geschieht dies, so hat auch der weiße Vermieter einen Abwehranspruch gem. § 1982. Dies entschied das Gericht Ende des Jahres 1969 in dem Fall SULLIVAN v. LITTLE HUNTING PARK, INC..¹⁵²⁾

In diesem Fall hatte ein Schwarzer eines der Häuser eines Hausvermieters gemietet. Zu den Bedingungen des Mietvertrages gehörte, daß der Vermieter dem Mieter einen Mitgliedschaftsanteil übertrug, der ihn zur Mitgliedschaft in einem gemeinnützigen Verein berechnete, der für die Bewohner des Wohnviertels, in welchem das Haus belegen war, Freizeiteinrichtungen (Erholungspark, Schwimmbad, Spielplätze) unterhielt. Der Vermieter übertrug auch den ihm für die Bewohner des vermieteten Hauses zustehenden Mitgliedschaftsanteil. Der Verwaltungsrat des Vereins verweigerte aber die Zustimmung, die nach den Statuten des Vereins zur Wirksamkeit der Übertragung erforderlich war, weil er keinen Schwarzen zum Mitglied machen

148) 392 U.S.409 (413), 88 S.Ct.2186 (2189)

149) 392 U.S.409 (417), 88 S.Ct.2186 (2191)

150) 392 U.S.409 (417), 88 S.Ct.2186 (2191)

151) 392 U.S.409 (413, 414), 88 S.Ct.2186 (2189)

152) 396 U.S.229 (236), 90 S.Ct.400 (403, 404)(15.12.1969)

wollte.¹⁵³⁾ Einen Teil der Miete hätte der schwarze Mieter für die Zuweisung des Mitgliedschaftsanteils zu entrichten gehabt. Deshalb, so sagte der Supreme Court, falle die Weigerung des Vereins, den Schwarzen aufzunehmen, unter § 1982, der die Rassendiskriminierung bei der Miete von Wohnraum verbiete.¹⁵⁴⁾

Dem weißen Vermieter, der die Klage angestrengt hatte, gestand das Gericht einen Anspruch zu, weil er wegen der Vermietung an den Schwarzen selber aus dem Verein ausgeschlossen worden war und auch den Mitgliedschaftsanteil, den er für den schwarzen Mieter bestimmt hatte, hatte zurückgeben müssen. Denn der Verein habe den Kläger gestraft, weil er sich für das Recht des Schwarzen eingesetzt hatte, bei der Anmietung des Hauses nicht diskriminiert zu werden. Solch eine Sanktion würde Anreiz zur Aufrechterhaltung der Rassendiskriminierung auf dem Wohnungsmarkt geben.¹⁵⁵⁾

Das Urteil zeigt, daß der Supreme Court eine sehr extensive Interpretation des § 1982 befürwortet. Aus der JONES-Entscheidung geht überdies hervor, daß auch die Ablehnungen von schwarzen Wohnungssuchenden, die unter Berufung auf sog. "restrictive covenants" (s. 1.Kap. 2.Abschn. B) erfolgen, unter das Verbot des § 1982 fallen. Dies, so führten die Richter aus, folge aus der Entscheidung HURD v. HODGE¹⁵⁶⁾, nach der ein entsprechendes Abwehrrecht gegenüber staatlichem Handeln gegeben sei.¹⁵⁷⁾ Nach der JONES-Entscheidung hat § 1982 auch privatrechtliche Geltung; folglich können Betroffene auch gegen die Parteien des Abkommens unmittelbar vorgehen.¹⁵⁸⁾

Ein U.S. District Court hat auch das sog. "blockbusting" unter das Verbot des § 1982 gebracht¹⁵⁹⁾, d.h. die eigennützigen Praktiken von Maklern, Rassentrennung in der Weise herbeizuführen, daß sie weiße Hausbesitzer unter Hinweis auf den

153) 396 U.S.229 (235), 90 S.Ct. 400 (403)

154) 396 U.S.229 (236/237), 90 S.Ct.400 (404)

155) 396 U.S.229 (237), 90 S.Ct.400 (404)

156) 334 U.S.24 (34), 68 S.Ct.847 (852)

157) 392 U.S.409 (418), 88 S.Ct.2186 (2192)

158) vgl. oben c

159) CONTRACT BUYERS LEAGUE v. F & F INVESTMENT,
300 F.Supp.210 (215, 216)(N.D.Ill., E.D., 21.5.1969)

drohenden Einzug von Schwarzen in ihr Wohngebiet zur Aufgabe ihrer Häuser veranlassen.¹⁶⁰⁾ Das Gericht beruft sich dabei auf die JONES-Entscheidung¹⁶¹⁾, nach der die Aufspaltung des Wohnungsmarktes in weiße und schwarze Märkte ein Relikt der Sklaverei sei.¹⁶²⁾ Wenn die Makler die von den Weißen auf ihr Betreiben aufgegebenen Häuser zu überhöhten Preisen an Schwarze verkauften, so sei das eine Verweigerung "desselben Rechts", das Weiße genossen (vgl. § 1982), denn für Weiße bestehe kein Zwang, Häuser zu Wucherpreisen zu kaufen, da für sie der Wohnungsmarkt überall offenstehe.¹⁶³⁾

§ 1982 verbietet nicht nur Diskriminierungen beim Erwerb von Wohnungseigentum, sondern beim Erwerb von Grund- und Fahrniseigentum überhaupt. In der Literatur werden hierfür Beispiele genannt. So werden auch gewerblich genutzte Grundstücke erfaßt¹⁶⁴⁾; weiter die Gegenstände der Wohnungseinrichtung¹⁶⁵⁾, alle Handelswaren¹⁶⁶⁾; schließlich gelte das Diskriminierungsverbot auch für die Finanzierung des Erwerbs von Eigentum durch Kreditinstitute.¹⁶⁷⁾ Auch Dienstleistungsbetriebe, die Speisen und Getränke anbieten, seien von § 1982 gemeint.¹⁶⁸⁾

Die von der Literatur vorgenommene Ausdehnung des § 1982 läßt sich nur vertreten, wenn Diskriminierungen im allgemeinen Handelsverkehr ebenso "Relikt der Sklaverei"¹⁶⁹⁾ sind wie die Diskriminierungsformen auf dem Wohnungsmarkt.¹⁷⁰⁾ Denn weil § 1982 auf dem 13. Verfassungszusatz beruht, hat der Supreme Court in der JONES-Entscheidung die Herstellung eines Kausalzusammenhangs zwischen der in Rede stehenden Diskrimi-

160) siehe näher 1.Kap. 2.Abschn. B

161) 300 F.Supp.210 (215)

162) vgl. 392 U.S.409 (442), 88 S.Ct.2186 (2205)

163) 300 F.Supp.210 (216)

164) SMEDLEY, Title VIII and § 1982, S.467

165) SMEDLEY, aaO 468; NOTE, Supreme Court 1969 Term 86.

166) SMEDLEY, aaO 468

167) KOLBEN, Enforcing Open Housing 29; NOTE Supreme Court 1969 Term 86.

168) HENKIN, Supreme Court 1967 Term 1035

169) 392 U.S.409 (442), 88 S.Ct.2186 (2205)

170) RABKIN, Landmark Decision 24

nierung und der Sklaverei des vorigen Jahrhunderts für erforderlich gehalten.¹⁷¹⁾

Richter DOUGLAS meinte in seiner konkurrierenden Meinung zur JONES-Entscheidung¹⁷²⁾, daß alle Diskriminierungen gegenüber den Schwarzen nach dem Jahre 1865 insbesondere auf die Vorurteile der Weißen zurückzuführen seien, die sie wegen der ehemaligen Sklaveneigenschaft der Schwarzen gehabt hätten und auch heute noch hegten.¹⁷³⁾ Im Grunde argumentiert die Richtermehrheit in JONES v. MAYER nicht anders, wenn sie sagt, an die Stelle der Sklaverei seien diskriminierende Gesetze getreten, und diese seien wiederum von Diskriminierung abgelöst worden, nämlich durch die Ungleichbehandlung der Schwarzen auf dem Wohnungsmarkt.¹⁷⁴⁾ Damit sagt sie, daß Rassendiskriminierung überhaupt die Sklaverei abgelöst bzw. überdauert habe. Denn die Richter würden wohl nicht die Auffassung vertreten wollen, der 13. Verfassungszusatz und § 1982 hätten nur gegen die Diskriminierungen der Hausbesitzer und Vermieter angehen wollen.

Den Ausführungen der JONES-Entscheidung und von Richter DOUGLAS wird man entnehmen können, daß alle Diskriminierungen, die § 1982 dem Wortlaut nach verbietet, Folgewirkungen der Sklaverei sind und nach § 1982 gerichtlich verfolgt werden können. Zwar mögen heute Amerikaner, die sich mit dem verfassungsrechtlichen Hintergrund des § 1982 nicht auseinandergesetzt haben, der Feststellung, die Rassendiskriminierung der Gegenwart sei die direkte Folge der Sklaverei des 19. Jahrhunderts, mit Bedenken begegnen, weil sie die gesellschaftlichen, sozialen und psychologischen Bedingungen unserer Zeit als die eigentlichen Gründe der Andersbehandlung der Schwarzen betrachten. Doch soll hier die Erklärung, die der Supreme Court für die Rassendiskriminierung gegeben hat, keine weitere Erörterung erfahren. Im Rahmen dieser Untersuchung, die auf

171) wie Fn. 169

172) 392 U.S.409 (444 ff.), 88 S.Ct.2186 (2205 ff.)

173) 392 U.S.409 (445), 88 S.Ct.2186 (2206)

174) wie Fn. 169

die Ergründung von Durchsetzbarkeit und Wirkungsmöglichkeit des Diskriminierungsverbots abzielt, interessiert an dieser Stelle letztlich nur das *Fait accompli*, daß der Supreme Court in der JONES-Entscheidung das Verbot des § 1982 auch auf die Diskriminierungen Privater ausgedehnt hat. Man würde die Auffassung des Gerichts eher billigen, bedächte man, daß es sich bei der Bestimmung des § 1982 um ein Gesetz aus dem Jahre 1866 handelt; wäre das Gesetz im vorigen Jahrhundert wirksam gegenüber Privatpersonen angewandt worden, so hätte die Rassendiskriminierung vielleicht zu bestehen aufgehört und wären heute die Schwarzen den Weißen sozial ebenbürtig, so daß vielen Vorurteilen der Boden entzogen wäre. So aber hält die Rassendiskriminierung immer noch an.

2. 42. U.S.C. § 1981

Es spricht viel dafür, daß auch § 1981 - ebenso wie § 1982 - Privatpersonen bindet. Ist das so, haben Schwarze gegenüber jedermann Anspruch auf Abschluß von Verträgen jeder Art, sofern die Verweigerung des Abschlusses ihren einzigen Grund in der Hautfarbe und Rasse der Schwarzen fände. Denn nach § 1981 hat jedermann "dasselbe Recht ..., Verträge zu schließen und durchzusetzen, ... wie es weiße Bürger genießen".

Als Hauptgrund für die Annahme, daß auch § 1981 privatrechtlich gilt, muß genannt werden, daß sowohl § 1982 als auch § 1981 Bestandteil des § 1 des Bürgerrechtsgesetzes von 1866 waren und beide in der hier relevanten Formulierung ("shall have the same right to ...(make and enforce contracts; purchase, lease), as is enjoyed by white citizens") identisch sind. § 1 des Gesetzes von 1866 lautete in der hier interessierenden Passage:

... citizens, of every race and color, without regard to any previous condition of slavery or involuntary servitude ..., shall have the same right ... to make and enforce contracts, to sue, be parties, and give evidence, to inherit, purchase, lease, sell, hold, and convey real and personal property, ... as is enjoyed by white citizens ... 175)

175) 14 Stat.27 (9.4.1866), abgedr. bei BLAUSTEIN-ZANGRANDO, Civil Rights 229 ff., 230

Der einzige Unterschied zwischen § 1981 und § 1982 insoweit ist eben der, daß die Bestimmungen heute nicht mehr in einem Paragraphen zusammengefaßt sind. Gegen die privatrechtliche Geltung des § 1981 könnte nur sprechen, daß nicht hinsichtlich aller denkbaren Verträge Diskriminierungen auf die Sklaverei rückführbar wären. Das kann aber im Hinblick auf die JONES-Entscheidung nicht angenommen werden. Zwar hatte die Entscheidung nicht auch § 1981 zum Gegenstand, gleichwohl sagten die Richter, daß § 1 des Gesetzes von 1866 auch die Eingriffe von Privatpersonen in die aufgezählten Rechte aus rassistischen Gründen verbiete.¹⁷⁶⁾ Nicht sagte das Gericht, dies gelte nur für den Teil des § 1, der heute in die Bestimmung des § 1982 gekleidet sei.

Auch andere Gerichte anerkennen die privatrechtliche Geltung des § 1981.¹⁷⁷⁾ Die Literatur verhält sich ebenfalls zustimmend.¹⁷⁸⁾

§ 1981 gilt danach u.a. für die Verträge Schwarzer mit Dienstleistungsbetrieben und für alle Arbeitsverträge. Insoweit ist das Diskriminierungsverbot deckungsgleich mit dem der Titel II und VII des Bürgerrechtsgesetzes von 1964, ohne deren Ausnahmen aufzustellen. Wenn in der JONES-Entscheidung gesagt wird, § 1982 und Titel VIII (Bürgerrechtsgesetz von 1968) würden sich in ihrer Geltung gegenseitig nicht beeinträchtigen, obwohl sie dieselben Diskriminierungen verböten,¹⁷⁹⁾ muß das auch für das Verhältnis von § 1981 zum Gesetz von 1964 gelten. Nach § 207(b) (Titel II) bleiben andere Bundesgesetze gleichen Inhalts wirksam, nach § 708 (Titel VII) allerdings nur andere einzelstaatliche Gesetze. Aber die JONES-Entscheidung verweist auch auf die Unterschiede zwischen Titel VIII und § 1982,

176) 392 U.S.409 (426), 88 S.Ct.2186 (2196)

177) WATERS v. WISCONSIN STEEL WORKERS of INTERNATIONAL HARVESTER, 427 F.2d 476 (482) (7th Cir., 28.4.1970); SCOTT v. YOUNG, 307 F.Supp.1005 (1008) (E.D.Virginia, Alexandria Division, 10.7.1969); DOBBINS v. LOCAL 212, INTERNATIONAL BROTHERHOOD of ELECTRICAL WORKERS, 292 F.Supp. 413 (442) (S.D.Ohio, W.D., 12.9.1968)

178) HENKIN, Supreme Court 1967 Term 103; ROHR, Privacy and the Private Club 470; ASCH, Civil Rights 162; NOTE, Discrimination in Employment 617 ff.; NOTE, "New" Weapon to Combat Discrimination 162.

179) vgl. dazu oben 1 f

um die Weitergeltung des § 1982 zu begründen. Diese Unterschiede - etwa bezüglich einer Schlichtungsbehörde oder anderer als rassischer Diskriminierungen - bestehen ebenfalls im Verhältnis von § 1981 zu den Titeln II und VII, so daß auch hier nicht von voller Inhaltsgleichheit gesprochen werden kann, die evtl. die Weitergeltung eines der beiden Gesetze in Frage stellen könnte.

Eines Hinweises wert ist es auch, daß § 1981 auch die Verträge erfaßt, die Privatschulen mit ihren Schülern bzw. deren Eltern schließen, so daß auch Privatschulen - wie die öffentlichen Schulen - Schwarze aufnehmen müssen. Wird diesbezüglich von der Klagemöglichkeit gem. § 1981 genügend Gebrauch gemacht, wird bald auch an den Privatschulen die Rassenintegration Einzug halten; nur noch die hohen Aufnahmegebühren könnten ihren Schritt verlangsamen.¹⁸⁰⁾

III. Zusammenfassung

JONES v. MAYER kann wohl als die bisher weitestgehende Entscheidung des Supreme Court auf dem Gebiete der Rassendiskriminierung bezeichnet werden¹⁸¹⁾, weitergehend noch als seine berühmte Entscheidung BROWN v. BOARD of EDUCATION of TOPEKA¹⁸²⁾, in der er die De jure-Rassentrennung an den öffentlichen Schulen für verfassungswidrig erklärte¹⁸³⁾ und sich damit endlich der Auffassung von Richter HARLAN dem Älteren anschloß, die dieser bereits im Jahre 1896 in seinem rechtshistorischen Dissent zu der Supreme Court-Entscheidung PLESSY v. FERGUSON¹⁸⁴⁾ vertreten hatte, daß nämlich die Verfassung der Vereinigten Staaten "farbenblind" sei.¹⁸⁵⁾ Denn nach der Auslegung, die das Gericht in JONES v. MAYER dem Bürgerrechtsgesetz von 1866 gegeben hat, ist jede Diskriminierung aufgrund von Rasse und Hautfarbe im rechtsgeschäftlichen Verkehr der Privatpersonen gem. den §§ 1981 und 1982 rechtswidrig.

180) siehe hierzu 1.Kap. 2.Abschn. B I 2

181) DODSON, Private Racial Discrimination 452

182) 347 U.S.483, 74 S.Ct.686 (17.5.1954)

183) 347 U.S.483 (495), 74 S.Ct.686 (692)

184) 163 U.S.537, 16 S.Ct.1138 (18.5.1896)

185) 16. S.Ct.1138 (1144 ff., 1146)

Die Entscheidung ist vor allem von soziologischer Bedeutung¹⁸⁶⁾, hat sie doch ein Jahrhundertgesetz den heutigen sozialen Gegebenheiten angepaßt.¹⁸⁷⁾ Wie zu Zeiten der Sklaverei sind die Schwarzen fast in ihrer Gesamtheit von der Gesellschaft der Weißen ausgeschlossen; sie leben in unwürdigen Verhältnissen in der Diaspora der Gettos. Diesem Zustand will das Gericht ein Ende setzen.

Die überragende Bedeutung der JONES-Entscheidung wird erkennbar, erfährt man, daß den Kläger JONES vier große Bürgerrechtsorganisationen, zahlreiche andere Organisationen, verschiedene Bürgerrechtsbehörden der Einzelstaaten, einige große Städte und schließlich der Staat Kalifornien in allen Instanzen der Prozeßführung finanziell und juristisch unterstützten.¹⁸⁸⁾

Auch Kritik hat die Entscheidung dem Gericht eingetragen. So wurde der Vorwurf erhoben, es habe ein uraltes Gesetz "aufdatiert", nur um seine - gewissermaßen privaten - Vorstellungen von dem durchzusetzen, was zur Lösung der sozialen Probleme getan werden müsse.¹⁸⁹⁾ Dem ist mit dem unbestrittenen Argument zu begegnen, daß das Gesetz von 1866 heute wie 1866 Gültigkeit besitzt. Jedoch ist nicht zu verkennen, daß die Entstehungsgeschichte des Gesetzes keine eindeutige Aussage ermöglicht.

B. Die Gesetze von 1964 und 1968

I. Entstehung und Zielsetzung

1. Erforderlichkeit der Gesetze

a) Soziale Lage und die Bürgerrechtsbewegung

Anfang der sechziger Jahre hatte sich die prekäre Situation der Schwarzen durch deren starke Bevölkerungszunahme in den

186) COMMENT, 42 U.S.C. § 1982, S.282; COMMENT, Discrimination in the Sale of Private Property 225.

187) LARSON, New Law of Race Relations 489; MORRIS-POWE, Jr., Rights to Open Housing 74.

188) RABKIN, Landmark Decision 9

189) THAGARD, Jr., Making of a Civil Rights Case 454; kritisch auch FENTON, 1866 Civil Rights Act 606; CASPER, Jones v. Mayer 89 ff.,

enger werdenden und immer weiter verwahrlosenden Gettos der Großstädte bedrohlich zugespitzt.¹⁹⁰⁾ Die Schwarzen mußten beobachten, daß der allgemeine Wohlstand der Nation beträchtlich zunahm, während ihnen die Türen zu einem halbwegs angemessenen Lebensstandard verschlossen blieben. Als Hauptgrund, der dem entgegenstand, erkannten sie die Rassentrennung und Rassendiskriminierung.¹⁹¹⁾

Die angespannte Situation als solche wäre vielleicht nicht - oder nicht so bald - von der amerikanischen Gesamtbevölkerung zur Kenntnis genommen worden, wäre es nicht DR. MARTIN LUTHER KING gewesen, der die Schwarzen in der von ihm ins Leben gerufenen Bürgerrechtsbewegung vereinte, so daß die schwarze Minderheit endlich mit einer Stimme auf ihren sozialen Notstand hinweisen und wirkungsvoll auf dessen Beseitigung drängen konnte.¹⁹²⁾ Durch Sit-ins und Demonstrationsmärsche gewaltigen Ausmaßes - mittels gewaltlosen Widerstandes - zwang die Bürgerrechtsbewegung die amerikanische Öffentlichkeit, sich mit dem Problem der Rassendiskriminierung und deren Folgen zu beschäftigen.¹⁹³⁾ Wollte die Nation nicht ständig mit einem nicht zu übersehenden Unruheherd leben und ihre friedliche Entwicklung gefährden, so mußte jetzt gehandelt werden.

Der von der Bürgerrechtsbewegung erzeugte politische Druck war es maßgeblich, der den Kongreß in den Jahren 1963 und 1964 veranlaßte, ein Bürgerrechtsgesetz zur Eliminierung der Rassendiskriminierung zu beraten und zu verabschieden. Zwar gab es bereits ein Gesetz gegen die Diskriminierung der Schwarzen, nämlich das von 1866, ein Gesetz, wie man es umfassender sich nicht hätte denken können, doch war man sich dieses Gesetzes im Hinblick auf dessen privatrechtliche Geltung, die vom Supreme Court erst im Jahre 1968 anerkannt werden sollte¹⁹⁴⁾, überhaupt nicht bewußt.

Einen weiteren Anstoß für das Bürgerrechtsgesetz gab Präsi-

190) vgl. dazu 1. Kap.

191) BLAUSTEIN-ZANGRANDO, Civil Rights 501

192) BLAUSTEIN-ZANGRANDO, aaO 501

193) BLAUSTEIN-ZANGRANDO, aaO 501

194) durch die Entscheidung JONES v. MAYER

dent JOHN F. KENNEDY mit seiner Adresse über die Bürgerrechte, die er im Juni des Jahres 1963 über das Fernsehen an die amerikanische Nation richtete.¹⁹⁵⁾ Diese Adresse, die im Anschluß hieran in Auszügen wiedergegeben werden soll, vermittelt weitere Einsicht in die Gründe, die ein Bürgerrechtsgesetz erforderlich machten.

b) Die KENNEDY-Adresse

In der soeben angeführten Adresse an die Nation stellte Präsident KENNEDY fest, daß ein Jahrhundert nach der Befreiung der Sklaven durch Präsident ABRAHAM LINCOLN die Nachkommen der Sklaven immer noch nicht im Besitz der vollen Freiheit seien; wie damals würden sie in den Fesseln des Unrechts gehalten, seien sie einem Zustand gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Unterdrückung ausgeliefert. Die Schwarzen müßten sich als Bürger zweiter Klasse betrachten: schwarze Kinder hätten eine nur halb so große Chance, den "high school"-Abschluß zu erreichen, die Arbeitslosenrate bei den Schwarzen sei doppelt so hoch wie die der Weißen, ihr Verdienst mache lediglich die Hälfte des von den Weißen erzielten Einkommens aus.

Die Rassendiskriminierung, fuhr KENNEDY fort, sei nicht auf einzelne Orte und Staaten der USA beschränkt, sondern sei überall im Bundesgebiet anzutreffen. Sie bewirke ein Ausmaß an Unzufriedenheit, das die öffentliche Sicherheit bedrohe. Man habe die Nation nach dem Grundsatz gegründet, daß alle Menschen gleich geschaffen seien. Deshalb hätten alle Amerikaner Anspruch auf gleiche Rechte, gleiche Chancen und unbeschränkte Freiheit; jeder Amerikaner müsse seine Mitbürger so behandeln, wie er selbst behandelt werden wolle. Amerika könne in der Welt nicht als Hüter der Freiheit auftreten, solange das Kastensystem und die Gettos in den eigenen Grenzen vorhanden seien.

195) so BLAUSTEIN-ZANGRANDO, Civil Rights 483, 484;
die Adresse ist abgedruckt bei BLAUSTEIN-ZANGRANDO,
aaO, S. 484 ff.

Er, Präsident KENNEDY, ersuche daher den Kongreß, ein Gesetz zu verabschieden, das allen Amerikanern das Recht gebe, in Hotels, Restaurants und ähnlichen Betrieben, die der Allgemeinheit zugänglich seien, eingelassen und bedient zu werden. Die Verweigerung dieses Rechts bedeute eine grundlose Herabwürdigung, der niemand ausgesetzt sein sollte.

Da nicht jeder aus eigenem Antrieb bereit sei, die Demütigung der Schwarzen zu beenden, müsse ein Gesetz geschaffen werden, das sich an die ganze Nation wende. Doch könne ein Gesetz allein die Menschen nicht zur richtigen Einsicht bringen. Man habe es vorwiegend mit einem moralischen Problem zu tun, das von den Bürgern selber bewältigt werden müsse.

Entsprechend der Bitte des Präsidenten nahm der Kongreß die Vorbereitungen für das Bürgerrechtsgesetz auf. KENNEDY selber unterbreitete dem Kongreß die Vorlage für den späteren Titel II, der sich gegen die Diskriminierungen durch Dienstleistungsbetriebe richtete.¹⁹⁶⁾ Nach der Ermordung KENNEDYS im November 1963 wurde dem Gesetzeswerk durch Präsident LYNDON B. JOHNSON besondere Priorität gegeben, das Gesetz schließlich am 2. Juli 1964 vom Kongreß mit überwältigender Mehrheit angenommen.¹⁹⁷⁾

c) Die Rassenunruhen von 1966 und 1967

Das Gesetz von 1964 war zwar gegen die Diskriminierungen der Dienstleistungsbetriebe (Titel II), Arbeitgeber und Gewerkschaften (Titel VII) vorgegangen, hatte aber den wichtigen Bereich ausgelassen, dem die Entwicklung der Gettos vornehmlich zuzuschreiben ist, nämlich die Diskriminierungen auf dem Wohnungsmarkt.

Als 1966 in den Gettos Rassenunruhen ausbrachen¹⁹⁸⁾, unterbreitete Präsident JOHNSON dem Kongreß den Vorschlag, ein Ge-

196) Special Message to the Congress on Civil Rights and Job Opportunities, June 19, 1963, in Public Papers of the Presidents, John F. KENNEDY, 1963, S. 485

197) U.S.EEOC, Legislative History 11

198) U.S.NACCD, Report 1968, S. 38 ff.

gesetz gegen die Diskriminierungen bei der Wohnungssuche zu verabschieden.¹⁹⁹⁾ Der Kongreß nahm auch entsprechende Beratungen auf, der politische Widerstand war aber zu groß, als daß ein solches Gesetz angenommen werden konnte.²⁰⁰⁾

Als 1967 Rassenunruhen noch größeren Ausmaßes die Gettos erschütterten²⁰¹⁾, wurde erneut eine Vorlage im Kongreß eingebracht. Als Titel VIII wurde sie am 11. April 1968 Gesetz, vor allem wegen des Eindrucks, den der Tod MARTIN LUTHER KINGS beim Gesetzgeber hervorgerufen hatte.²⁰²⁾

2. Definition des Gleichheitsziels

a) Nichtdiskriminierung bedeutet Gleichbehandlung

Ehe untersucht wird, welcher Art die von den Titeln II, VII und VIII für die Schwarzen erstrebte Gleichheit sein soll, ist zunächst festzustellen, daß die Gesetze rein formal den Schwarzen einen Anspruch auf Gleichbehandlung insoweit geben, als sie wegen ihrer Rasse und Hautfarbe nicht benachteiligt werden dürfen. Diese Feststellung erscheint notwendig, weil zwar Titel II den Anspruch positiv formuliert (§ 201(a): jedermann hat gleiches Recht auf Zugang zu Dienstleistungsbetrieben), die Titel VII und VIII den Anspruch aber negativ gestalten, indem sie die einzelnen Diskriminierungen für rechtswidrig erklären (§ 703, § 804).

Wenn die Titel VII und VIII dann aber bei der Regelung der Klagemöglichkeiten dem Diskriminierungsoffer Anspruch auf Nichtdiskriminierung geben (vgl. § 706(g), § 812(c)), kann das nichts anderes heißen, als daß ihm ein Recht auf rassische Gleichbehandlung eingeräumt wird. Das wird auch aus der Gesetzgebungsgeschichte deutlich.²⁰³⁾

aa) Titel II

Fragt man, welche Gleichheit im Ergebnis Titel II den Schwarzen einbringen wird, nimmt man einmal an, die Mehrheit der

199) AVINS, Civil Rights Act of 1866, S.274

200) KOLBEN, Enforcing Open Housing 2

201) U.S.NACCD, Report 1968, S.40 ff.

202) KOLBEN, aaO 3

203) vgl. etwa für T.VII: U.S.EEOC, Legislative History, hier: Senator CLARK, S.3092, 3093

Weißes leistet dem Gesetz Folge, so kann gesagt werden, daß den Schwarzen künftig überall alle Hotels, Restaurants, etc. wie den Weißen ohne irgendeine Beschränkung offenstehen werden. Volle Gleichheit wird durch Titel II selbst allerdings insoweit nicht erreicht, als die Schwarzen wegen ihrer durchschnittlich geringeren finanziellen Leistungsfähigkeit zu meist die teuren Häuser nicht werden in Anspruch nehmen können. Diese Ungleichheit ist aber nicht durch Diskriminierung von Dienstleistungsbetrieben bedingt. Auch die weniger wohlhabenden Weißen können nicht in den Gasthäusern der gehobenen Preisklasse verkehren.

bb) Titel VII

Titel VII will es den Schwarzen ermöglichen, einen Arbeitsplatz zu denselben Bedingungen und unter den gleichen Voraussetzungen zu bekommen, wie er Weißen zugestanden wird. Dies kann selbstverständlich nur für die offenen Stellen gelten. Auch hinsichtlich Bezahlung und Beförderung sollen alle Arbeitnehmer gleichbehandelt werden. Das Gesetz gibt Schwarzen keine Anstellungsgarantie, die auch Weiße nicht haben. Ob die Schwarzen bei hypothetischer lückenloser Durchsetzung des Titels einmal als Gesamtgruppe bezüglich jeder Positionsstufe (Zahl der Arbeiter, Techniker, Direktoren, etc.) dieselbe Proportion erreichen werden wie die Gesamtheit der Weißen, gemessen am jeweiligen Bevölkerungsanteil, erscheint unsicher, solange die Schwarzen im Durchschnitt eine schlechtere Schul- und Berufsausbildung genießen als die Weißen und durch ihre Existenz in den Gettos daran gehindert sind, die von diesen weit entfernt liegenden und oft lukrativeren Arbeitsplätze einzunehmen. Auch hier entsteht die Ungleichheit nicht aufgrund von Zuwiderhandlungen gegen die Bestimmungen des Titels, der den in Rede stehenden Lebensbereich regelt.

cc) Titel VIII

Was das Diskriminierungsverbot im Wohnungswesen anbelangt, so will Titel VIII den Schwarzen grundsätzlich alle Häuser öffnen, soweit Wohnraum frei wird, wiederum zu nicht schlechteren - aber auch nicht besseren - Bedingungen, als sie Wei-

Ben angeboten werden oder würden. Nach dem Gesetzeswortlaut erfolgt keine Zuteilung von Wohnungen, sondern soll lediglich nicht diskriminiert werden; wer zuerst kommt, muß als Vertragspartner akzeptiert werden. Ziel des Gesetzes ist die Auflösung der Gettos und möglichst weitgehende Integration, war doch der Mangel an Integration Anlaß für die Verabschiedung des Gesetzes.

Titel VIII stellt die Schwarzen aber nicht finanziell auf eine Stufe mit den Weißen, so daß viele von ihnen auch nach Öffnung der Vorstädte die dort meist sehr teuren Häuser nicht werden beziehen können. Die Finanzschwäche beruht zum guten Teil auf Diskriminierungen im Ausbildungswesen und der dadurch bedingten Ungleichheit im Beruf, weiter auf der Ungleichbehandlung im Arbeitsleben, die unabhängig von der Vorbildung geschieht.

dd) Gesamtblick

Können die Titel VII und VIII, jeweils für sich genommen, bei ihrer Befolgung nicht Gleichheit im Lebensstandard hervorbringen, so kommen sie doch gemeinsam diesem Ziel einen bedeutenden Schritt näher. Wenn mehr Schwarze Arbeit überhaupt und bessere Arbeitsstellen erhalten, wird die Barriere zu den besseren Wohnungen - die Armut - kleiner werden. Allmählich wird so den Schwarzen der Zugang zu den gut ausgerüsteten Vorstadtschulen möglich, vorausgesetzt, daß das verfassungsrechtliche Verbot der Rassentrennung in den öffentlichen Schulen beachtet wird.²⁰⁴⁾

Schon vom angestrebten Modell der Nichtdiskriminierung in allen Lebensbereichen her wird erkennbar, daß Nichtdiskriminierung als solche Fortschritte nur langsam herbeiführt. Denn wie sollen die Schwarzen in großer Zahl schon in den Gettos die qualitativ hochwertige Ausbildung erhalten, die sie zur Einnahme gutbezahlter Positionen im Berufsleben befähigt und damit zum Einzug in die Vororte, wenn eine gute Ausbildung im Hinblick auf die erstrebte Breitenwirkung erst hier gegeben werden kann? Bleibt es beim Gleichheitsgebot, und werden nicht zusätzliche Maßnahmen ergriffen, so können vorerst nur die

204) Dieses Verbot wurde im Jahre 1954 vom Supreme Court in seiner Entscheidung BROWN v. BOARD of EDUCATION of TOPEKA (347 U.S.483 (495), 74 S.Ct.686 (692) (17.5.1954)) ausgesprochen.

mittleren und die Oberschichten die Gettos verlassen.

b) Chancengleichheit oder Gleichheit im Ergebnis?

Aus dem Vorangegangenen wird deutlich, daß die Gesetze den Schwarzen nur die gleiche M ö g l i c h k e i t vermitteln, überall z u g e l a s s e n zu werden - zu den Restaurants, den Arbeitsplätzen, den Vorstädten. Hingegen stellen sie nicht sicher, daß die Schwarzen einmal im Durchschnitt den Lebensstandard der Weißen haben werden, sie geben also keine Erfolgsgarantie. Denn es hängt vor allem von den Schwarzen selber ab, wie sie die jetzt vorhandenen Möglichkeiten nutzen.

Daß die Gesetze Chancengleichheit gewähren wollen, geht einmal daraus hervor, daß sie nur einen formalen Anspruch auf Gleichbehandlung, nicht aber die Gleichheit selber gewähren wollen. Titel VII - Grundlage aller Gleichheitsbestrebungen, weil nur er die Armut der Schwarzen auf das gleiche Maß reduzieren kann, wie sie bei den Weißen vorkommt - spricht schon in seiner Überschrift von Chancengleichheit: "Title VII - EQUAL EMPLOYMENT OPPORTUNITY". Daß dieser Titel solche Gleichheit anstrebt, geht auch aus seiner Gesetzgebungsgeschichte hervor.²⁰⁵⁾

Aber läßt sich hier wirklich auch nur von der Gleichheit der Chancen sprechen? Chancengleichheit kann doch nur dann vorliegen, wenn für Schwarz und Weiß die A u s g a n g s - l a g e gleich ist. Das kann aber nicht behauptet werden,²⁰⁶⁾ denn in Jahrhunderten der Rassendiskriminierung haben die Weißen Amerikas gegenüber den Schwarzen einen Abstand erreicht, der nicht leicht und nicht zügig aufgeholt werden kann. Hinzu kommt, daß die Weißen ihren Vorsprung weiter ausbauen, während die Schwarzen aufzuschließen versuchen.²⁰⁷⁾ Solange der Vorsprung nicht aufgeholt ist, erzeugt die nur formale Gleichbehandlung weiterhin Ungleichheit.²⁰⁸⁾ Nach

205) U.S.EEOC, Legislative History, hier: Senator CLARK, S.3092

206) PAYTON, New Trends 398, 399;
NOTE, "New" Thirteenth Amendment 1308.

207) SOKOL, Puzzle of Equality 57

208) SOKOL, aaO 57

der Theorie müßten die Schwarzen zunächst eine bevorzugte Sonderbehandlung erfahren, um mit den Weißen auf eine Stufe zu kommen, auf der nur der freie Wettbewerb noch ungleiche Ergebnisse bringt. Diese Ungleichheit aber wäre nur eine solche zwischen Individuen, nicht eine solche zwischen allen Weißen einerseits, und allen Schwarzen andererseits, nimmt man an, daß die Fähigkeiten in beiden Gruppen etwa gleich verteilt sind.

Präsident JOHNSON verglich die Lage der Schwarzen in einer Rede, die er im Jahre 1965 an der - überwiegend von Schwarzen besuchten - HOWARD UNIVERSITY in der Bundeshauptstadt Washington gehalten hat²⁰⁹⁾, mit einem Rennen, in dem zwar Weiße und Schwarze an derselben Startlinie starteten, die Schwarzen aber unweigerlich verlieren müßten, weil die Weißen mit ungleich besserem Rüstzeug in das Rennen gegangen seien. Es genüge nicht, meinte der Präsident, wenn die Gesetze formale Gleichheit ermöglichten, man müsse vielmehr den Schwarzen Gleichheit im Ergebnis geben:

This is the next and the more profound stage in the battle for civil rights. We seek not just freedom but opportunity - not just legal equity but human ability - not just equality as a right and a theory, but equality as a fact and a result.

II. Verfassungsmäßigkeit

1. Ermächtigung in der Verfassung

a) Titel II

Mit der Verfassungsmäßigkeit des Titels II hat sich der Supreme Court noch in dem Jahr des Inkrafttretens des Titels beschäftigt, in den Entscheidungen HEART of ATLANTA MOTEL, INC. v. U.S.²¹⁰⁾ und KATZENBACH v. McCLUNG²¹¹⁾. Das Gericht bestätigte die Verfassungsmäßigkeit des Titels unter der "Commerce Clause" der Verfassung (Art.I § 8 Cl.3)²¹²⁾, die es

209) abgedr. bei BLAUSTEIN-ZANGRANDO, Civil Rights, S. 559 ff.

210) 379 U.S.241, 85 S.Ct.348 (14.12.1964)

211) 379 U.S.294, 85 S.Ct.377 (14.12.1964)

212) HEART of ATLANTA MOTEL, INC. v. U.S., 379 U.S.241 (249), 85 S.Ct.348 (353), KATZENBACH v. McCLUNG, 379 U.S.294(304), 85 S.Ct.377 (384)

dem Gesetzgeber gestattet, den Geschäftsverkehr zwischen den Einzelstaaten zu regeln. Hiernach ist ein Gesetz verfassungsmäßig, wenn der geregelte Gegenstand einen inneren Zusammenhang mit dem zwischenstaatlichen Geschäftsverkehr hat und die gesetzgeberischen Maßnahmen vernünftig und geeignet sind, das angestrebte Ziel zu erreichen.²¹³⁾ Der Supreme Court führte aus, der Kongreß sei bei der Verabschiedung des Titels II von der Feststellung ausgegangen, daß bis dahin reisende Farbige fast nirgendwo Unterkunft und Verpflegung bekamen²¹⁴⁾, und sei der Auffassung gewesen, die Weigerung von Hotels und Restaurants, reisende Schwarze aufzunehmen und zu bedienen, beeinträchtige den zwischenstaatlichen Nahrungsmittel-Warenverkehr und die Abwicklung des Warenverkehrs allgemein.²¹⁵⁾ Diese Meinung des Kongresses sei zutreffend gewesen; der Gesetzgeber habe mithin eine rationale Basis zu der Annahme gehabt, daß Rassendiskriminierung in Restaurants einen direkten nachteiligen und zerstörerischen Effekt auf die reibungslose Abwicklung des zwischenstaatlichen Geschäftsverkehrs habe.²¹⁶⁾ Die Tatsache, daß die Beeinträchtigung der in Rede stehenden kommerziellen Beziehungen zwischen den Staaten zugleich auch ein moralisches und soziales Unrecht darstelle, weil sie aus rassistischen Motiven erfolge, schränke die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes gem. Art.I § 8 Cl.3 der Verfassung nicht ein.²¹⁷⁾ Der Gesetzgeber habe nicht sachwidrig gehandelt bei der Auswahl der Mittel zur Beseitigung der Rassendiskriminierung im zwischenstaatlichen Geschäftsverkehr; das Gesetz sei daher verfassungsmäßig.²¹⁸⁾

Der Supreme Court bezog in den beiden Entscheidungen fast alle Hotels und Restaurants in den zwischenstaatlichen Ge-

213) HEART of ATLANTA MOTEL, INC. v. U.S., 379 U.S.241 (258), 85 S.Ct.348 (358)

214) HEART of ATLANTA MOTEL, INC. v. U.S., 379 U.S.241 (255), 85 S.Ct.348 (356)

215) KATZENBACH v. McLUNG, 379 U.S.294 (303), 85 S.Ct.377 (383)

216) KATZENBACH v. McLUNG, 379 U.S.294 (304), 85 S.Ct.377 (384)

217) HEART of ATLANTA MOTEL, INC. v. U.S., 379 U.S.241 (257), 85 S.Ct.348 (357)

218) KATZENBACH v. McLUNG, 379 U.S.294 (304), 85 S.Ct.377 (384)

schäftsverkehr ein; allenfalls Imbißstuben, die abseits der großen Straßen und schwer auffindbar gelegen seien und nur von den Ortsbewohnern aufgesucht würden, habe Titel II nicht erfassen wollen²¹⁹⁾; im übrigen werde auch der örtlich begrenzte Handel erfaßt, sofern er nur eine wesentliche Auswirkung auf den zwischenstaatlichen Geschäftsverkehr habe.²²⁰⁾

Es ist nicht zu verkennen, daß die Bekämpfung der Rassen-diskriminierung von Dienstleistungsbetrieben mit Zwecken des Handelsverkehrs nur in einer Randbeziehung steht²²¹⁾ und die Heranziehung der Commerce Clause deshalb nicht recht einzu-leuchten vermag, bezweckt Titel II doch zentral die Respek-tierung der Menschenwürde der Schwarzen durch die Weißen.²²²⁾ Nach der damaligen Rechtsprechung des Supreme Court stand dem Gesetzgeber aber keine andere Verfassungsnorm als Ermächti-gungsgrundlage zur Regelung von Diskriminierungen Privater zur Verfügung. Zwar hätte sich auch hier wie im Falle des Bürgerrechtsgesetzes von 1866 der 13. Verfassungszusatz ange-boten, betrachtet man die spätere JONES-Entscheidung; es ist aber zu bedenken, daß der Supreme Court in den CIVIL RIGHTS CASES im Jahre 1883 die Diskriminierungen von Hotels nicht als vom 13. Verfassungszusatz erfaßt angesehen hatte. Diesen Verfassungszusatz zog das Gericht bei der Prüfung des Ti-tels II nicht in Betracht; es genügte den Richtern, daß die Commerce Clause das Gesetz stützt.²²⁴⁾

Angesichts der Entscheidungen des Supreme Court, die die Verfassungsmäßigkeit von Titel II bestätigten, ist die Frage

219) HEART of ATLANTA MOTEL, INC. v. U.S., Justice BLACK, conc. op. 379 U.S.241 (268 ff., 275), 85 S.Ct.348 (363 ff., 367)

220) KATZENBACH v. McLUNG, 379 U.S.294 (302), 85 S.Ct.377 (383)

221) HEART of ATLANTA MOTEL, INC. v. U.S., Justice DOUGLAS, conc. op. 379 U.S.241 (279 ff., 279), 85 S.Ct. 348 (369 ff., 369)

222) HEART of ATLANTA MOTEL, INC. v. U.S., Justice GOLDBERG, conc. op., 379 U.S.241 (291 ff., 291), 85 S.Ct.348 (375 ff., 375)

223) 109 U.S.3 (24, 25), 3 S.Ct.18 (31)(15.10.1883)

224) HEART of ATLANTA MOTEL, INC. v. U.S., 379 U.S.241 (249), 85 S.Ct.348 (353)

gestellt worden, warum das Gericht in den CIVIL RIGHTS CASES nicht das Bürgerrechtsgesetz von 1875²²⁵⁾, das mit Titel II im wesentlichen übereinstimmte, aufrechterhielt, wenn schon nicht unter dem 13. Verfassungszusatz, so doch unter der Commerce Clause.²²⁶⁾ Denn nach der Rechtsprechung des Supreme Court kann ein Gesetz nur dann als verfassungswidrig angesehen werden, wenn es dafür keine denkbare Grundlage in der Verfassung gibt, gleichgültig, auf welchen Satz der Verfassung der Gesetzgeber das Gesetz gründet.²²⁷⁾ MILLER²²⁸⁾ sieht den wahren Grund für die Ungültigkeitserklärung des Bürgerrechtsgesetzes von 1875 darin, daß damals der Supreme Court den durch den 13. und 14.²²⁹⁾ Verfassungszusatz gewonnenen Machtzuwachs des Bundes auf dem Gebiete der Bürgerrechte einschränken und die Regelung der Bürgerrechte weitgehend wieder den Staaten überlassen wollte, die in bezug hierauf vor dem Bürgerkrieg eine uneingeschränkte Gesetzgebungskompetenz gehabt hatten. Nach Inkrafttreten des Bürgerrechtsgesetzes von 1964 ist diese Frage aber nur noch von akademischem Interesse geblieben, wie der Supreme Court später in einer Fußnote der JONES-Entscheidung anmerkte.²³⁰⁾

An der Gültigkeit des Titels II könnte allenfalls insofern gezweifelt werden, als es in § 1982 schon vor Titel II ein Gesetz gegeben hat, das Diskriminierungen von Dienstleistungsbetrieben bezüglich des Verkaufs von Speisen und Getränken verbietet.²³¹⁾ In seiner Entscheidung SULLIVAN v. LITTLE HUNTING PARK, INC. aus dem Jahre 1969 stellte der Supreme Court jedoch fest, daß beide Gesetze unabhängig voneinander bestünden, insbesondere, da Titel II - über § 1982 hinausgehend - in umfangreichen Bestimmungen ein behördliches Schlichtungsverfahren eingeführt habe.²³²⁾

225) vgl. 2.Kap. 2.Abschn. A II

226) KURLAND, Egalitarianism 672

227) MILLER, The Petitioners 414

228) MILLER, aaO 414

229) Nach dessen § 1 müssen die Einzelstaaten jedermann den gleichen Schutz der Gesetze gewähren.

230) 392 U.S.409 (441, Fn.78), 88 S.Ct.2186 (2204, Fn.78)

231) NOTE, Jones v. Mayer 1033

232) 396 U.S.229 (237), 90 S.Ct.400 (405)(15.12.1969)

Am Rande wird interessieren, daß der Supreme Court in der ATLANTA-Entscheidung auch die Gültigkeit von einzelstaatlichen Gesetzen, die gegen Diskriminierungen von Dienstleistungsbetrieben vorgehen, bestätigt hat²³³⁾, denn diese stellten eine Kodifizierung der alten "innkeeper rule" des Common Law (das als einzelstaatliches Recht teilweise fortgilt) dar. Nach diesem Grundsatz dürfen Gasthäuser niemandem die Aufnahme verweigern, weil auf Reisen jedermann auf deren Inanspruchnahme angewiesen sei.²³⁴⁾

b) Titel VII

Der Kongreß stützte Titel VII ebenfalls auf die Commerce Clause²³⁵⁾, wie aus dem Wortlaut des Gesetzes hervorgeht; danach sind nur solche Arbeitgeber und Gewerkschaften verpflichtet, Diskriminierungen zu unterlassen, die eine Beziehung zum zwischenstaatlichen Geschäftsverkehr haben (vgl. § 701(b), (d)). Wie allgemein angenommen wird²³⁶⁾, ist Titel VII in der Tat verfassungsmäßig unter der Commerce Clause.

Der Supreme Court hat sich mit Titel VII erstmals im Jahre 1971 in vier Entscheidungen befaßt.²³⁷⁾ Die Entscheidungen gehen auf die Frage der Verfassungsmäßigkeit des Titels gar nicht erst ein, sondern beginnen sogleich mit dessen Auslegung. Es besteht danach kein Zweifel, daß der Supreme Court die Vereinbarkeit des Titels mit der Verfassung als eine Selbstverständlichkeit ansieht.

233) 379 U.S.241 (261), 85 S.Ct.348 (359)

234) de JARMON, Public Accommodations 87

235) ROSEN, Discrimination in Employment 736; EMERSON-HABERDORSEN, Political and Civil Rights II, S. 1969

236) SOVERN, Legal Restraints on Racial Discrimination 63; U.S.EEOC, Legislative History, hier: Abgeordneter CELLER, S. 3091

237) CROSSLIN v. MOUNTAIN STATES TELEPHONE & TELEGRAPH Co., 400 U.S.1004, 91 S.Ct.562 (18.1.1971); PHILLIPS v. MARTIN-MARIETTA Corp., 400 U.S.542, 91 S.Ct.496 (25.1.1971); GRIGGS v. DUKE POWER Co., 401 U.S.424, 91 S.Ct.849 (8.3.1971); DEWEY v. REYNOLDS METALS Co., 402 U.S.689, 91 S.Ct.2186 (1.6.1971).

c) Titel VIII

Auch Titel VIII glaubte der Kongreß auf die Commerce Clause gründen zu können.²³⁸⁾ Schließt man sich der Auffassung des ehemaligen Attorney General CLARK an, die dieser in einem Hearing über die Titel VIII-Vorlage äußerte²³⁹⁾, daß Titel VIII nicht auf die Privatsphäre der Hausbesitzer und Vermieter abzielt, sondern auf kommerzielle Transaktionen (Verkauf und Vermietung von Wohnraum), so besteht wenig Zweifel, daß das Gesetz von der Commerce Clause getragen wird.²⁴⁰⁾ Wenn die Schwarzen auf die Gettos der Großstädte beschränkt bleiben, weil sie woanders keine Wohnungen bekommen, so wird unzweifelhaft die Marktnachfrage nach neuen Wohnungen wegen der Rassendiskriminierung viel kleiner gehalten als ohne diese Beschränkung²⁴¹⁾; folglich liegt eine Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Geschäftsverkehrs vor, sind doch überall in den Vereinigten Staaten rassische Beschränkungen auf dem Wohnungsmarkt vorhanden.²⁴²⁾

Der Supreme Court befaßte sich in der JONES-Entscheidung mit Titel VIII, indem er diesen dem bezüglich des Diskriminierungsverbots inhaltsgleichen § 1982 gegenüberstellte.²⁴³⁾ Wenn die Richter in der Entscheidung ausführten, daß § 1982 in keiner Weise die Bedeutung von Titel VIII mindere²⁴⁴⁾, so kann daraus wohl geschlossen werden, daß das Gericht Titel VIII als verfassungsrechtlich gültig ansah, entweder gem. der Commerce Clause oder unter dem 13. Verfassungszusatz (wie § 1982)²⁴⁵⁾, evtl. auch gem. beiden Verfassungszusätzen.

238) COMMENT, Title VIII, S.766

239) HEARINGS on S.1358, S.2114 and 2280, S.6

240) COMMENT, Title VIII, S.768, 769

241) WITHERSPOON, Implementation of Civil Rights 479

242) COMMENT, Title VIII, S.768

243) 392 U.S.409 (413 ff.) 88 S.Ct.2186 (2189 ff.)

244) 392 U.S.409 (415), 88 S.Ct.2186 (2190)

245) so U.S. v. MINTZES, 304 F.Supp.1305 (1313)
(D. Maryland, 13.10.1969)

2. Auswirkung auf die Grundrechte

a) Eigentumsfreiheit

In der ATLANTA-Entscheidung erklärte der Supreme Court, das gesetzliche Verbot der Rassendiskriminierung (von Dienstleistungsbetrieben) bedeute keine Beeinträchtigung des Eigentums der an der Diskriminierung Gehinderten²⁴⁶⁾ und stelle schon gar nicht eine enteignende Maßnahme dar.²⁴⁷⁾

In seiner "concurring opinion" unterstützt Richter DOUGLAS diese Auffassung.²⁴⁸⁾ Die Institution des Eigentums habe sich bereits in vielen Bereichen Beschränkungen zugunsten der persönlichen Freiheit gefallen lassen müssen; am eklatantesten sei hier die Abschaffung der Eigentumsrechte an Sklaven durch den 13. Verfassungszusatz. Man könne unmöglich behaupten, die Emanzipation der Sklaven schränke die Freiheit der Weißen ein.

Das Gericht erörterte den Einfluß von Titel II auf die Eigentumsrechte der Inhaber von Dienstleistungsbetrieben, weil diese anfänglich geltend machten, ihnen würden die weißen Gäste wegbleiben, falls sie Schwarze aufnahmen, so daß sie große Verluste erleiden würden.²⁴⁹⁾ Dieses Argument kann schon deshalb nicht zutreffen, weil alle Betriebe gleichermaßen von dem Gesetz erfaßt werden²⁵⁰⁾; niemand würde behaupten wollen, daß alle Restaurants nur noch von Schwarzen - oder überwiegend von diesen - besucht werden würden.

Die Feststellung des Supreme Court in der ATLANTA-Entscheidung wird sich auch auf die Frage der Beeinträchtigung des Eigentums durch die Titel VII und VIII anwenden lassen.²⁵¹⁾ Wenn Arbeitgeber befürchten, es würden ihnen wegen der Anstellung von Schwarzen ihre Produkte nicht mehr abgenommen²⁵²⁾ (eine Befürchtung, die heute wohl kein Arbeitgeber mehr hat),

246) 379 U.S.241 (260), 85 S.Ct.348 (359)

247) 379 U.S.241 (261), 85 S.Ct.348 (359)

248) 379 U.S.241 (279 ff., 285), 85 S.Ct.348 (369 ff., 372)

249) CAROTHERS, Public Accommodations 6 ff.

250) CAROTHERS, aaO 16

251) SCHWARTZ, Commentary Part III Vol.II, S.619, 620;

ALOI-GOLDBERG-WHITE, Segregation by Zoning 102;

KOLBEN, Enforcing Open Housing 43.

252) HARTLEY, Remedy Under Title VII, S.408

oder Hausbesitzer meinen, durch die Vermietung an Schwarze ihre weißen Mieter gegen sich aufzubringen²⁵³⁾, so muß auch hier angemerkt werden, daß a l l e Arbeitgeber und a l l e Hausbesitzer vom Diskriminierungsverbot betroffen sind und den Käufern der Produkte sowie den Wohnungsmietern keine andere Wahl bleibt, als sich mit den Schwarzen abzufinden.

b) Vertragsfreiheit

Die Vertragsfreiheit der Weißen wird durch das Diskriminierungsverbot insoweit eingeschränkt, als sie sich einmal an das von ihnen abgegebene Vertragsangebot halten und auch mit Schwarzen kontrahieren müssen, sofern diese als erste an der Annahme des Angebots Interesse zeigen.

Der Supreme Court hat festgestellt, daß die Vertragsfreiheit kein absolutes Recht sei, sondern durch vernunftgemäße gesetzliche Regelungen eingeengt werden könne.²⁵⁴⁾ Eine zulässige Regelung in diesem Sinne ist auch das Verbot der Rassendiskriminierung im Arbeitsleben: in der Entscheidung RAILWAY MAIL ASSOCIATION v. CORSI sanktionierte das Gericht ein Gesetz des Staates New York, das es Gewerkschaften untersagte, jemandem wegen seiner Rasse die Aufnahme zu verweigern.²⁵⁵⁾ Auch geeignete Regelungen bezüglich Anstellung und Entlassung von Arbeitnehmern sind nach Auffassung des Supreme Court keine verfassungswidrige Beschneidung der Vertragsfreiheit.²⁵⁶⁾ Der Gesetzgeber sei lediglich daran gehindert, willkürliche Beschränkungen der Vertragsfreiheit vorzunehmen.²⁵⁷⁾

Im übrigen wird ja nicht eigentlich die Vertragsfreiheit der Weißen, denen es nach wie vor freisteht, Verträge überhaupt und mit dem von ihnen bestimmten Inhalt abzuschließen,

253) HOROWITZ, "Private" Housing 31

254) NEBBIA v. NEW YORK, 291 U.S.502 (527, 528), 54 S.Ct.505 (511) (5.3.1934)

255) 326 U.S.88 (93, 94), 65 S.Ct.1483 (1487) (18.6.1945)

256) PHELPS DODGE CORPORATION v. N.L.R.B., 313 U.S.177 (187), 61 S.Ct.845 (849) (28.4.1941)

257) CHICAGO, B.& Q.R.Co. v. MCGUIRE, 219 U.S.549 (567), 31 S.Ct.259 (262) (20.2.1911)

durch das Diskriminierungsverbot verkürzt; vielmehr ist es die Vertragsfreiheit der Schwarzen, die durch die Nichtbeachtung des Gleichbehandlungsgrundsatzes entscheidend geschmälert wird.

c) Recht auf Achtung der Privatsphäre

Manche Autoren sehen das Diskriminierungsverbot als verfassungswidrige Beeinträchtigung der Privatsphäre an²⁵⁸⁾, des Rechts, "allein gelassen zu werden", das aus dem 1. Verfassungszusatz entnommen wird²⁵⁹⁾, denn niemand dürfe gezwungen werden, mit ihm nicht genehmen Personen zu verkehren. Demgegenüber wird betont, das Gleichbehandlungsgebot der Bürgerrechtsgesetze betreffe nur die rechtlichen, kommerziellen und unpersönlichen Beziehungen zwischen den Rassen²⁶⁰⁾, keineswegs aber persönliche, soziale, freundschaftsähnliche Bindungen.²⁶¹⁾ Die Privatsphäre wird somit nicht verletzt.

3. Ergebnis

Dies sollte eine kurz gefaßte Darstellung der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze von 1964 und 1968 sein, denn der Schwerpunkt dieser Arbeit liegt bei Auslegung, Anwendung und Wirksamkeit der Gesetze. Die Verfassungsmäßigkeit des Diskriminierungsverbots ist nach dem Vorstehenden unbedenklich; die Frage wird heute gar nicht mehr gestellt. Angesichts der Tatsache, daß die Rassenfrage ein Problem von nationaler Bedeutung ist²⁶²⁾, ein Problem, das das Auseinanderbrechen der amerikanischen Nation zur Folge haben kann²⁶³⁾, wenn es nicht gelöst wird, erscheint es abwegig, den gewiß nicht ernstlich betroffenen Individualinteressen der diskriminierenden Weißen allzuviel Gewicht beizumessen.²⁶⁴⁾

258) vgl. etwa AVINS, Open Occupancy 50 ff.

259) DOUGLAS, Bill of Rights 32

260) CAROTHERS, Public Accommodations 16; SENGSTOCK & SENGSTOCK, Discrimination 117 ff.

261) MORRIS-POWE, Rights to Open Housing 44

262) CAROTHERS, Public Accommodations 315

263) KINOY, Negro Freedom 542

264) KINOY, aaO 542

III. Interpretation der materiell-rechtlichen Bestimmungen

1. Diskriminierungsverbot

a) Abwägung im Einzelfall? - Das Regel-Ausnahme-Verfahren

Die Titel II, VII und VIII verbieten generell Diskriminierungen aufgrund von Rasse und Hautfarbe, ohne zu erkennen zu geben, ob jede Ungleichbehandlung dieser Art gemeint ist. Denkbar wäre auch, im Einzelfall eine Abwägung der Interessen vorzunehmen.

Der Gesetzgeber hat eine Abwägung jedoch schon in der Weise vorgenommen, daß er grundsätzlich alle Diskriminierungen erfaßt, jedoch in einigen Fällen Ausnahmen zuläßt: für Privatkubs (§ 201(e), § 701(b), § 807), für Arbeitgeber und Gewerkschaften, die weniger als 25 Arbeitnehmer bzw. Mitglieder haben (§ 701(b), (e)), Eigentümer von Einfamilienhäusern (§ 803(b)(1)), Vermieter, die nicht mehr als 4 Wohnungen vermieten und selber in dem Miethaus wohnen (§ 803(b)(2)).

Grund der Ausnahmen ist der, daß im Bereich der Privatsphäre, wie sie der Gesetzgeber in den Ausnahmen beschreibt, d.h. im Bereich der "primären" zwischenmenschlichen Beziehungen, niemandem eine Bindung an ihm unsympathische Personen aufgezwungen werden soll.²⁶⁵⁾ Ob die Ausnahmen in der Tat eine Beschränkung auf die Privatsphäre darstellen, erscheint nicht immer zweifelsfrei. Der Eigentümer des Einfamilienhauses, der sein Haus verkauft, kommt mit dem schwarzen Käufer doch nur während der Vertragsverhandlungen zusammen und braucht nicht mit diesem zusammenzuleben. Der Privatkub unter Titel VII wird in seiner Geselligkeit wohl kaum gestört, wenn er Schwarze zu Dienstleistungen anstellen müßte; eine Beeinträchtigung käme nur in Betracht, wenn der Klub Schwarze als Mitglieder aufnehmen müßte.²⁶⁶⁾ Arbeitgeber stehen mit ihren Arbeitnehmern lediglich in arbeitsrechtlichen Beziehungen, unterhalten aber

265) SENGSTOCK & SENGSTOCK, Discrimination 117

266) SOVERN, Legal Restraints on Racial Discrimination 66;
BONFIELD, Fair Employment 931.

keine persönlichen Bindungen zu ihnen, gleichgültig, ob es 24 oder 10 Arbeitnehmer sind. Allerdings war der Grund für diese Ausnahme nicht so sehr der Schutz der Privatsphäre²⁶⁷⁾, vielmehr handelte es sich um einen Kompromiß des Gesetzgebers: eine weitere Herabsetzung der Arbeitnehmerzahl hätte das Gesetzeswerk zum Scheitern gebracht.²⁶⁸⁾ Eigentlich sind es nur die Privatkubs unter Titel II und Titel VIII, die sich im Hinblick auf das Diskriminierungsverbot auf ihre Privatsphäre berufen können.

Die Adressaten der Gesetze, denen die Pflicht zur Gleichbehandlung obliegt, unterhalten dagegen nur "sekundäre" Beziehungen²⁶⁹⁾ zu den Kunden, Arbeitnehmern, Mietern und Hauskäufern. Diese Beziehungen sind unpersönlicher, formaler und geschäftsmäßiger Natur.²⁷⁰⁾ Im Vordergrund stehen Zahlungsfähigkeit und Eignung zur Arbeit. Nicht charakteristisch für die Beziehungen sind dagegen emotionale Faktoren.²⁷¹⁾ Zwar darf ein Weißer sein Haus durchaus an seinen weißen Freund verkaufen, sobald er aber ein Angebot an jedermann richtet, verläßt er den Primärbereich.²⁷²⁾

Soweit nicht die Ausnahmen Anwendung finden, ist jede rassische Diskriminierung verboten, denn andere Einschränkungen werden von den Gesetzen nicht gemacht.

b) Rasse als Handlungsmotiv - Rechtfertigung bei Vorliegen anderer Beweggründe?

Unzweifelhaft greift das Diskriminierungsverbot Platz, wenn die Hautfarbe einer Person einziger Grund für die Ungleichbehandlung ist. Ebenso unzweifelhaft gelangen die Gesetze nicht zur Anwendung, wenn das rassische Motiv nicht kausal - auch nicht mitkausal - die Handlungsweise bestimmt. Wie ist aber der Fall zu beurteilen, in dem ein Arbeitgeber einen schwarzen Stellenbewerber wegen seiner Hautfarbe und zugleich auch

267) RACHLIN, Titel VII, S.475

268) NOTE, Discrimination in Employment 630

269) SENGSTOCK & SENGSTOCK, aaO 117, 118

270) SENGSTOCK & SENGSTOCK, aaO 117

271) SENGSTOCK & SENGSTOCK, aaO 118

272) SENGSTOCK & SENGSTOCK, aaO 118

wegen Nichteignung ablehnt? Hier liegt schon keine Ungleichbehandlung gegenüber weißen Mitbewerbern vor, die die erforderliche Eignung besitzen; die Gesetze fordern Gleichheit nur bei gleichen Voraussetzungen. Stellt der Arbeitgeber aber Weiße ein, die ebensowenig geeignet sind wie der Schwarze, so weist er den Schwarzen nicht wegen mangelnder Qualifikation, sondern allein wegen seiner Rasse ab. Sind also die von Weißen und Schwarzen mitgebrachten Voraussetzungen gleich (was vorerst annähernd nur in den Berufen der Fall ist, die geringe Vorkenntnisse voraussetzen), kann die Ungleichbehandlung eines Schwarzen nur in dessen Hautfarbe begründet sein; andere Gründe sind nicht denkbar und können für eine Rechtfertigung der Diskriminierung keine Relevanz besitzen. In § 706(g) wird denn auch folgerichtig festgestellt, daß bei Vorhandensein anderer als rassischer Gründe keine Pflicht zur Gleichbehandlung besteht.

Eine Ausnahme vom Diskriminierungsverbot wird wohl der Fall erfordern, in dem der Arbeitgeber einen Weißen anstellt, der sich zugleich mit einem Schwarzen beworben hat und die gleiche Qualifikation wie dieser aufweist. Hier muß notwendig einer der Bewerber zurückgesetzt werden; lehnt der Arbeitgeber den Schwarzen wegen seiner Hautfarbe ab, so kann ihm daraus kein Vorwurf gemacht werden: irgendwie mußte er sich entscheiden, und man kann von ihm kaum verlangen, der Gerechtigkeit dadurch Genüge zu tun, daß er beide Bewerber unberücksichtigt läßt.

c) Geltung des Verbots für Hilfspersonen

In den wenigsten Fällen wird der Arbeitgeber oder der Hotelbesitzer selber es sein, der einen Schwarzen diskriminiert. Handelnde Personen werden meist Personalchefs, Vorgesetzte, Kellner und - im Bereich des Wohnungsmarktes - Makler sein. Würden deren Diskriminierungen nicht erfaßt, so wären die Gesetze nahezu zur Bedeutungslosigkeit verurteilt.

Es wird daher angenommen, daß sich die Adressaten der Gesetze das diskriminierende Verhalten der für sie handelnden Hilfs-

personen anrechnen lassen müssen.²⁷³⁾

2. Beweisprobleme

a) Problemstellung

Die Schwarzen können eine Verbesserung ihrer Lage nur erreichen, wenn es gelingt, geschehene Diskriminierungen in einer möglichst großen Zahl von Fällen nachzuweisen. Dies ist jedoch mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden.

Die Schwierigkeiten rühren vor allem daher, daß nicht etwa die Beschuldigten darzutun hätten, die Ungleichbehandlung sei nicht in diskriminierender Absicht erfolgt; vielmehr müssen die betroffenen Schwarzen beweisen, daß sie diskriminiert worden sind.²⁷⁴⁾ Titel VIII stellt dies in § 810(e) ausdrücklich fest.

Sehr wenige lassen sich dazu verleiten, Schwarze mit der Begründung abzuweisen, sie würden grundsätzlich keine Farbigen akzeptieren²⁷⁵⁾, wie es etwa bei der Beklagten im JONES-Fall der Fall war.²⁷⁶⁾ Diskriminierungen geschehen heute fast immer in subtiler Form.²⁷⁷⁾ Vielfach sind die Personalentscheidungen des Arbeitgebers für den Schwarzen undurchsichtig, er weiß meist nicht, ob Weiße sich vor ihm beworben haben oder ob es bessere Bewerber gibt. Der Arbeitgeber hat vielfach weiten Raum bei der Bestimmung, welche Fähigkeiten für den gewünschten Arbeitsplatz erforderlich und wie diese Fähigkeiten zu bemessen sind. Im Falle des Hauskaufs fehlt dem Schwarzen die Kenntnis darüber, ob vor ihm Weiße dagewesen sind, und darüber, welche Bedingungen der Hausbesitzer ursprünglich gestellt hat (er könnte sie mittlerweile wegen des Erscheinens des Schwarzen höher geschraubt haben).

273) gemäß dem Prinzip des "respondeat superior"; so LAMB, Proof of Discrimination 317; BLACK v. BONDS, 308 F.Supp. 774 (776)(S.D.Alabama, N.D., 23.12.1969).

274) COMMENT, Discrimination Without Proof of Discriminatory Intent 1150; KYLES v. PAUL, 263 F.Supp. 412 (416)(E.D.Ark., 1.2.1967). Davon macht der Supreme Court eine bedeutsame Ausnahme unter Titel VII bezüglich der Beweislast bei

Eignungstests, vgl. unten c) cc.

275) KOLBEN, Enforcing Open Housing 14.

276) 392 U.S.409 (412), 88 S.Ct.2186 (2189)

277) NOTE, Developments - Title VII, S.1111

Läßt sich schon oft schwer sagen, wie Weiße in derselben Situation behandelt werden, so ist noch schwieriger die Feststellung, wie ihnen gegenüber verfahren werden würde, etwa wenn in einem Fall nur schwarze Interessenten auftreten und Parallelfälle nicht aufgezeigt werden können.

Hat der Schwarze eine rassische Ungleichbehandlung nachgewiesen, ergeben sich Probleme, den gesetzlich geforderten Beweis der Diskriminierungsabsicht ("to discriminate ... because of ... race, color ...", § 703(a)(1)) zu erbringen; welcher Art muß die Absicht sein?

Die Beweisprobleme sind in Rechtsprechung und Literatur bei weitem nicht ausdiskutiert²⁷⁸⁾; es beginnen sich aber in manchen Fragen weitgehend anerkannte Lösungen abzuzeichnen.

b) Beweis bei Titel II

Diskriminierungen von Dienstleistungsbetrieben können leicht nachgewiesen werden. Nach dem Gesetz müssen Restaurants jedermann gleichermaßen bewirten (§ 201(a)); weisen sie Schwarze ab, so kann einziger Grund der Ablehnung nur deren Rasse und Hautfarbe sein. Unerheblich ist es, wenn Schwarze nicht bedient werden, um weiße Gäste nicht zu verlieren, denn das Gesetz verlangt unmißverständlich, daß Schwarzen der Zutritt gewährt werden muß.²⁷⁹⁾

c) Beweis bei Titel VII

Es soll im folgenden nicht so sehr auf die objektive Seite rassischer Ungleichbehandlung eingegangen werden, weil diese sich nur im Einzelfall unter Berücksichtigung aller Umstände feststellen läßt; besondere Grundsätze können hier nicht aufgestellt werden. Das Augenmerk soll in der Hauptsache auf den Nachweis der Diskriminierungsabsicht gerichtet werden: aus welchen Tatsachen kann geschlossen werden, daß Schwarze aus rassischen Gründen benachteiligt werden?

278) NOTE, Developments - Title VII, S. 1165

279) CAROTHERS, Public Accommodations 11

aa) Diskriminierungsabsicht bei bewußter Ungleichbehandlung der Rassen?

Betrachtet man die lange Geschichte der Rassendiskriminierung in Amerika und erkennt dabei, daß diese Geschichte geprägt ist von offenem Rassenhaß (bis heute gibt es den Ku-Klux-Klan) und Rassenvorurteilen der weißen Rasse, die auch in unseren Tagen vorhanden sind - allerdings selten offen zutage tretend -, so sollte man von Antidiskriminierungsgesetzen erwarten, daß sie bei der Verfolgung von rassischen Ungleichheiten den Nachweis von rassischen Vorurteilen als den Beweggründen verlangen.

Die Aufdeckung von Vorurteilen wird in den Gesetzen nicht ausdrücklich gefordert. Titel VII spricht - wie die anderen Titel - von "Diskriminierung wegen der Rasse und Hautfarbe" (vgl. § 703). BLUMROSEN interpretiert diesen Wortlaut dahin, daß kein "subjektives Vorurteil und kein negatives Denken über Minderheiten" nachgewiesen werden muß.²⁸⁰⁾ Denn das Gesetz wolle diskriminierendes Verhalten beseitigen, nicht aber rassische Vorurteile²⁸¹⁾, was in der Tat auch nicht möglich wäre, allenfalls mittelbar durch die Eliminierung der Ungleichbehandlung im täglichen Leben. Auch der Supreme Court hat nunmehr in seiner Entscheidung GRIGGS v. DUKE POWER Co. erklärt, auf die Motivierung der Ungleichbehandlung komme es nicht an; entscheidend sei, daß der Arbeitgeber bei seinen Maßnahmen den nachteiligen Effekt für seine schwarzen Arbeitnehmer wolle und billige.²⁸²⁾

Diese Auslegung verdient Zustimmung. Es braucht ja nicht das Vorurteil des Arbeitgebers zu sein, das diesen zur Zurücksetzung von Schwarzen veranlaßt. Der Grund hierfür wird oft darin liegen, daß die weiße Belegschaft seines Betriebes gegen Schwarze eingestellt ist, sei es aus rassischer Überheblich-

280) BLUMROSEN, Duty of Fair Recruitment 475; so auch U.S. v. GULF-STATE THEATERS, INC., 256 F.Supp.549 (552) (N.D.Miss., 29.6.1966).

281) BLUMROSEN, Duty of Fair Recruitment 475

282) 401 U.S.424 (432), 91 S.Ct.849 (854) (8.3.1971)

keit, sei es, weil sie deren Konkurrenz nicht will. Der Arbeitgeber weist hier schwarze Arbeitnehmer ab, weil er den Betriebsfrieden gefährdet glaubt. Möglicherweise hält er auch generell die Ausbildung der Schwarzen für schlechter. Die Wirkung des Gesetzes würde zur Bedeutungslosigkeit herabsinken, belegte es lediglich vorurteilsbehaftetes Handeln mit seinem Verbot. Das Verbot der Ungleichbehandlung der Rassen heißt, als Gebot formuliert, Gleichbehandlung (u.a.) der Schwarzen. Diskriminierung "wegen Rasse und Hautfarbe" bedeutet daher die **b e w u ß t e U n g l e i c h b e h a n d l u n g d e r S c h w a r z e n** gegenüber Personen von anderer Hautfarbe, also insbesondere gegenüber den Weißen.²⁸³⁾ Auch in dem Fall, in dem der Arbeitgeber nur den betrieblichen Frieden sichern möchte (s.o.), ist der eigentliche Grund der Abweisung von Schwarzen letztlich deren Hautfarbe; wären sie weiß, würden ihnen gleiche Möglichkeiten gegeben. Es braucht somit nur bewiesen zu werden, daß die Ungleichbehandlung von Schwarzen beabsichtigt war.²⁸⁴⁾

Gewöhnlich kann man davon ausgehen, daß die Benachteiligung beabsichtigt ist und nicht etwa zufällig erfolgt oder als solche gar nicht gewollt ist.²⁸⁵⁾ Gerade unter Titel VII kann sich niemand darauf berufen, er wisse nicht, daß bei ihm Schwarze Nachteile erführen. Denn gem. § 709(c) müssen Arbeitgeber und Gewerkschaften der Schlichtungsbehörde (EEOC) regelmäßig Bericht darüber erstatten, welche Entscheidungen sie hinsichtlich Anstellung, Beschäftigungsart, Entlohnung, Entlassung, Aufnahme, Nichtaufnahme und Ausbildung von Schwarzen und Weißen getroffen haben, und zwar ausdrücklich aus dem Grunde, um der EEOC im Falle der Beschwerde die Feststellung zu ermöglichen, ob sich Diskriminierungen ereignet haben.²⁸⁶⁾

283) BLUMROSEN, aaO 475; BONFIELD, Fair Employment 956; DEWEY v. REYNOLDS METALS Co., 304 F.Supp.1116 (1121) (W.D. Michigan, S.D., 25.7.1969); CLARK v. AMERICAN MARINE CORP., 304 F.Supp.603 (607) (E.D.Louisiana, New Orleans Division, 15.9.1969).

284) BONFIELD, Fair Employment 957

285) Senator HUMPHREY: U.S.EEOC, Legislative History 3006

286) BLUMROSEN, Duty of Fair Recruitment 474

bb) Diskriminierungsabsicht bei Fehlen sachlicher Gründe für die Ungleichbehandlung

Ein Weg, bewußte rassische Differenzierungen nachzuweisen, besteht darin, Unterscheidungen auf ihre sachliche Begründetheit zu untersuchen. Sind sachliche Gründe - etwa Nichteignung oder Mangel an Erfahrung - vorhanden, die auf Weiße und Schwarze gleichermaßen angewendet werden, so liegt keine rassische Ungleichbehandlung vor. Sind solche Gründe nicht erkennbar, handelt es sich bei der Ungleichbehandlung von Schwarzen um Differenzierungen wegen ihrer Hautfarbe²⁸⁷⁾, denn Rassendiskriminierung gegenüber einem Schwarzen heißt, ihn nicht nach seinen persönlichen Qualitäten und Fähigkeiten zu beurteilen.²⁸⁸⁾

Wird aber nur nach sachlichen Gründen geforscht, ohne zugleich zu prüfen, welche Anforderungen an Weiße gestellt werden bzw. würden, so wird der Diskriminierungsnachweis in vielen Fällen unmöglich sein. Denn der Arbeitgeber kann einen schwarzen Bewerber so gründlich testen, bis er schließlich Mängel an ihm entdeckt.²⁸⁹⁾ Würde aber zusätzlich festgestellt, daß an Weiße nicht derartig strenge Maßstäbe gelegt werden, so wäre der Beweis erbracht.

cc) Diskriminierungsabsicht bei scheinbar gleicher Behandlung der Rassen

Titel VII nennt in § 703(h) einen Fall, in dem trotz gleicher Behandlung eine Diskriminierung gegeben sein kann.

- 287) ROSEN, Discrimination in Employment 489;
NOTE, Developments - Title VII, S. 1118;
MAYHEW, Equal Opportunity 60; ARRINGTON v. MASSACHUSETTS
BAY TRANSPORTATION AUTH., 306 F.Supp.1355 (1358)
(D.Mass., 22.12.1969); DOBBINS v. LOCAL 212, INTERNATIONAL
BROTHERHOOD of ELECTRICAL WORKERS, 292 F.Supp.413
(445) (S.D.Ohio, Western Division, 12.9.1968);
U.S. v. LOCAL 189, UNITED PAPERMAKERS and PAPERWORKERS,
AFL-CIO, CLC, 282 F.Supp.39 (44, 45) (E.D.Louisiana, New
Orleans Division, 26.3.1968); COMMENT, Entry into the
Building Trade Unions 339 ff..
288) COMMENT, Civil Rights Act of 1964, S. 517;
SENGSTOCK & SENGSTOCK, Discrimination 121
289) MAYHEW, Equal Opportunity 204

§ 703(h) bestimmt neben anderem:

... nor shall it be an unlawful employment practice for an employer to give and to act upon the results of any professionally developed ability test provided that such test, its administration or action upon the results is not designed, intended or used to discriminate because of race, color, (religion, sex or national origin.)

Ein vom Arbeitgeber durchgeführter Eignungstest, dem sich gleichermaßen schwarze und weiße Arbeitnehmer bzw. Arbeitssuchende zu unterziehen haben, stellt eine Diskriminierung dar, wenn die Aufstellung seiner Kriterien, seine Durchführung oder die Zugrundelegung seiner Ergebnisse bei der Auswahl der Arbeitnehmer in Diskriminierungsabsicht geschieht.

Mit dieser Bestimmung trägt der Gesetzgeber dem Umstand Rechnung, daß Schwarze wegen ihrer nahezu generell schlechteren Vor- und Ausbildung bei solchen Tests im Durchschnitt weniger gut abschneiden als Weiße. Die Schwarzen werden deshalb vom Arbeitgeber in ihrer Mehrheit nicht eingestellt, obwohl sie vielfach in der Lage wären, den Anforderungen des Arbeitsplatzes zu genügen. Der Verdacht liegt nahe, daß der Arbeitgeber bewußt solche Fähigkeiten und Kenntnisse prüft, die zwar in aller Regel die weißen, nicht aber die schwarzen Bewerber besitzen, um die Einstellung von Schwarzen verhindern zu können. Da sich der Arbeitgeber meist darauf berufen wird, die schwarzen Aspiranten würden demselben Test unterworfen, den auch die weißen Arbeitnehmer zu bestehen hätten, er behandle also alle gleich, läßt sich im Hinblick auf den zweifellos für die Schwarzen eingetretenen Benachteiligungseffekt eine Diskriminierungsabsicht kaum nachweisen.

In seiner Grundsatzentscheidung GRIGGS v. DUKE POWER CO.²⁹⁰⁾ hat der Supreme Court ausführlich die Zulässigkeit solcher Eignungstests erörtert. Die Duke Power Company hatte mit Inkrafttreten des Titels VII (!) von jedem neuen Bewerber zu verlangen begonnen, ein "high school"-Abschlußzeugnis vorzuweisen, sowie zwei verschiedene Eignungstest zu absolvieren. Mit dem einen Test wurde eine allgemeine Intelligenzprüfung

²⁹⁰⁾ 401 U.S.424, 91 S.Ct.849 (8.3.1971)

vorgenommen, mit dem anderen das technische Verständnis der Bewerber geprüft. Kenntnisse und Fähigkeiten, die der spätere Arbeitsplatz erforderte, wurden in beiden Tests nicht verlangt.

Der Supreme Court entwickelt in der GRIGGS-Entscheidung drei höchst bedeutsame Grundsätze, die nicht nur für die Zulässigkeit der Eignungstests, sondern über den Wortlaut des § 703(h) hinaus auch für die Anforderungen des Arbeitgebers an die Vorbereitung ("high school"-Zeugnis) zu beachten sind.

Das Gericht führt zunächst aus, Eignungstests seien rechtswidrig, wenn sie nicht der Ermittlung der am Arbeitsplatz gebrauchten Kenntnisse und Fertigkeiten dienten und sich nicht auf diese Ermittlung beschränkten. Anforderungen allgemeiner Art an Bildungsgrad und Intelligenz der Bewerber dürfe der Arbeitgeber nicht stellen. Das Gesetz verbiete willkürliche und sachlich nicht gebotene Erschwernisse, sofern sie eine diskriminierende Auswirkung hätten.

The touchstone is business necessity. 291)

... Congress has now required that the posture and condition of the job-seeker be taken into account. 292)

What Congress has commanded is that any tests used must measure the person for the job and not the person in the abstract. 293)

What is required by Congress is the removal of artificial, arbitrary, and unnecessary barriers to employment when the barriers operate invidiously to discriminate ... 294)

Weiter nimmt das Gericht (ohne nähere Begründung) eine Umkehr der Beweislast vor. Nicht der abgewiesene Bewerber, sondern der Arbeitgeber, der den Eignungstest durchführt, soll den Beweis für die Notwendigkeit und Angemessenheit des Tests erbringen. 295)

-
- | | | | | |
|------|-------------|--------|-------------|-------|
| 291) | 401 U.S.424 | (431), | 91 S.Ct.849 | (853) |
| 292) | 401 U.S.424 | (431), | 91 S.Ct.849 | (853) |
| 293) | 401 U.S.424 | (436), | 91 S.Ct.849 | (856) |
| 294) | 401 U.S.424 | (431), | 91 S.Ct.849 | (853) |
| 295) | 401 U.S.424 | (432), | 91 S.Ct.849 | (854) |

Schließlich meinen die Richter²⁹⁶⁾, es komme nicht darauf an, ob Eignungstests von einer Diskriminierungsabsicht getragen würden oder nicht; entscheidend sei allein die nachteilige Auswirkung der Tests für diejenigen, die sie nicht bestanden hätten.

... but good intent or absence of discriminatory intent does not redeem employment procedures or testing mechanisms that operate as "built-in headwinds" for minority groups and are unrelated to measuring job capability. 297)

Dies bedeutet aber wohl nicht, daß das Gericht von dem Erfordernis der Diskriminierungsabsicht abginge. Der Satz besagt wahrscheinlich nur, daß ein Benachteiligungswille nicht schon bei Einführung der Tests vorhanden sein müsse, sondern erst im Augenblick der Ablehnung des durchgefallenen Bewerbers. Die Kenntnis dessen, daß die Testkriterien nicht sachgerecht sind und dem Aspiranten insofern die Einstellung ohne Grund verweigert wird, scheinen die Richter dem Arbeitgeber ohne weiteres zu unterstellen. Da dem Arbeitgeber lediglich die Möglichkeit gegeben wird, die Sachbezogenheit der Anforderungen nachzuweisen, nicht aber - falls ihm dies nicht gelingt -, das Gericht von seiner fehlenden Diskriminierungsabsicht zu überzeugen, scheint nach Auffassung des Supreme Court für die Kenntnis des Arbeitgebers von dem diskriminierenden Effekt des Eignungstests eine unwiderlegliche Vermutung zu sprechen.

Die Ratio der GRIGGS-Entscheidung besagt: Eignungstests mit willkürlichen und sachlich nicht gebotenen Anforderungen stellen für diejenigen, die dem Verlangten nicht entsprechen können, eine Diskriminierung dar, obwohl sich alle Bewerber demselben Test zu unterziehen haben.²⁹⁸⁾ Die weißen Arbeitnehmer werden aufgrund unsachgerechter Kriterien, die sie leicht erfüllen können, weil sie ungehindert von gesellschaftlicher Ächtung ihr Wissen erwerben, ohne vernünftigen Grund bevorzugt. Umgekehrt erfahren ihre schwarzen Mitbewerber eine un-

296) Die Entscheidung erging einstimmig.

297) 401 U.S.424 (432), 91 S.Ct.849 (854)

298) so auch U.S.EEOC, Guidelines on Employment 2

gerechtfertigte Benachteiligung, weil sie - schuldlos - die geforderte Allgemeinbildung nicht besitzen; mit dem zum Auswahlmaßstab gemachten Test ist keinesfalls bewiesen, daß sie nicht in der Lage wären, die am gewünschten Arbeitsplatz gestellten Aufgaben einwandfrei auszuführen. Der Arbeitgeber trägt die volle Verantwortung dafür, daß er mit seinem Test lediglich arbeitsplatzbezogene Kenntnisse prüft. Nicht hoch genug zu veranschlagen ist die Verlagerung der Beweislast hinsichtlich der Sachbezogenheit (d.h. der Nichtdiskriminierung) auf den Arbeitgeber. Schwarze Bewerber, die den Betrieb und den Arbeitsplatz nicht kennen und denen deshalb die Beweisführung bezüglich geübter Arbeitgeber-Willkür nahezu unmöglich gemacht würde, erhalten damit einen äußerst wirksamen Schutz. Nur der Arbeitgeber hat die unumgängliche Sachnähe, so daß es ein Gebot der Billigkeit ist, ihm die Entlastungspflicht aufzubürden.

Negativ bedeutet das Erfordernis der Notwendigkeit und Angemessenheit der Eignungstests, daß vernünftige Auswahlkriterien keine Diskriminierung darstellen. Schwarze, die gleichwohl versagen, weil sie "culturally deprived" sind (d.h. wegen ihres sozialen Herkommens die Voraussetzungen nicht mitbringen), können mit der Behauptung rassistischer Benachteiligung nicht gehört werden.²⁹⁹⁾ Die Entstehungsgeschichte des Titels bestätigt dies.³⁰⁰⁾ Dem Arbeitgeber ist es nicht zuzumuten, wenig oder gar nicht geeignete Arbeitskräfte zu beschäftigen und auf diese Weise Produktivität und Bestand seines Unternehmens zu gefährden. Insofern besteht ein legitimes Interesse für die Nichteinstellung derer, die mit dem Test nicht zurechtkommen konnten.

299) NATHAN, Jobs & Civil Rights 58

300) U.S.EEOC, Legislative History 3129 ff.

dd) Einzelfragen

In einer Reihe von Fällen treten besondere Probleme auf.

Zunächst soll auf das Problem eingegangen werden, ob die Beibehaltung von vor dem Jahre 1965 (Jahr des Inkrafttretens von Titel VII, § 716(a)) in diskriminierender Absicht eingeführten Organisationsformen dem Diskriminierungsverbot des Titels zuwiderläuft, obwohl rassische Diskriminierungen von Arbeitgebern vor 1965 durchaus rechtmäßig waren.³⁰¹⁾

Das Problem stellte sich hinsichtlich rassistisch differenzierender sog. "seniority systems"³⁰²⁾, die vor 1965 in vielen Betrieben anzutreffen waren und nach 1965 zunächst nicht aus eigenem Antrieb beseitigt wurden.

Bei diesen "seniority systems" handelt es sich um die Einteilung von Schwarzen und Weißen in zwei verschiedene Beschäftigungsgruppen für jeweils hierarchisch abgestufte Arbeitsränge, hinsichtlich derer die Beförderung von der bisherigen Beschäftigungszeit in den bisher eingenommenen niedriger eingestuften Arbeitsplätzen abhängig gemacht wird. Die Schwarzen bekamen dabei die am schlechtesten bezahlten Arbeitsstellen zugewiesen und hatten kaum Aufstiegsmöglichkeiten, zumal sie in die Gruppe der Weißen, denen die Beförderung bis zum Betriebsleiter hinauf möglich war, nicht hinüberwechseln konnten, mochten ihre Erfahrungen noch so umfassend sein.³⁰³⁾

Die Gerichte erklärten nun übereinstimmend, die Aufrechterhaltung dieser Einteilung in ungleiche rassische Gruppen bedeute das "Einfrieren" vergangener Diskriminierungspraktiken und -wirkungen und müsse gem. Titel VII aufgegeben werden; es genüge nicht, wenn das bisherige Klassifikationssystem

301) Sieht man von § 1981 ab, dessen privatrechtliche Geltung damals noch nicht diskutiert wurde. Die Frage ist auch ohne Zuhilfenahme des Bürgerrechtsgesetzes von 1866 gelöst worden.

302) vgl. 1.Kap. 2.Abschn. A I 3 d aa

303) vgl. NATHAN, Jobs & Civil Rights 59 ff.

gegenüber Neueingestellten nicht mehr angewandt werde.³⁰⁴⁾ Die Gerichte sahen hier die Diskriminierung nicht im Unterlassen der Aufhebung der Klassifikation, sondern in deren Einführung vor dem Jahre 1965. Das nachträgliche Verbot dieser Diskriminierung wurde mit dem Hinweis gerechtfertigt, daß der Gesetzgeber nicht die ganze Generation der vor 1965 angestellten schwarzen Arbeitnehmer vom Gleichbehandlungsgebot ausgenommen wissen wollte.³⁰⁵⁾ Das ist sicherlich richtig, doch ließe sich das Problem der Rückwirkung vermeiden, bezöge man sich auf die gegenwärtige, in diskriminierender Absicht erfolgte Unterlassung der Aufhebung der Ungleichbehandlung. Vielleicht sehen die Gerichte insoweit eine Diskriminierung aber nur in einer aktiven Benachteiligung. -

Die Frage, ob ein Akt verbotener Diskriminierung anzunehmen ist, ergibt sich weiter im Falle des sog. Nepotismus einiger amerikanischer Gewerkschaften, die grundsätzlich nur Verwandte ihrer Mitglieder aufnehmen.³⁰⁶⁾ Der Supreme Court des Staates New York hat in einem solchen Fall einen Verstoß gegen das Antidiskriminierungsgesetz des Staates New York gesehen, mit der Begründung, die Diskriminierung liege in dem dadurch gegenüber Schwarzen bewirkten Ausschluss-effekt.³⁰⁷⁾ Diese Entscheidung begegnet Bedenken, weil ja auch Weiße, die nicht mit den Mitgliedern der Gewerkschaft verwandt sind, keine Aufnahme in die Gewerkschaft finden können.³⁰⁸⁾ Die Rechtswidrigkeit der Nichtaufnahme von Schwarzen (und der weißen Nicht-Verwandten) ließe sich nur behaupten, sähe man in dem Diskriminierungsverbot die rechtsverbindliche Aufforderung,

-
- 304) QUARLES v. PHILLIP MORRIS, INC., 279 F.Supp.505 (520) (E.D.Virginia, Richmond Div., 4.1.1968); HICKS v. CROWN ZELLERBACH CORP., 49 F.R.D.184 (198, 199) (E.D.Louisiana, New Orleans Division, 8.8.1968); U.S. v. BETHLEHEM STEEL CORP., 312 F.Supp.977 (982 ff.) (W.D.New York, 13.4.1970).
305) QUARLES v. PHILLIP MORRIS, INC., 279 F.Supp.505 (520)
306) SOVERN, Legal Restraints 181
307) STATE COMMISSION FOR HUMAN RIGHTS v. FARRELL, 252 N.Y.S. 2d 649 (657) (Supreme Court, Special Term, New York Country, Part I, 24.8.1964)
308) SOVERN, aaO 181

jedermann - ohne Ansehen von Rasse und Hautfarbe - aufzunehmen. Das wird man kaum sagen können; das Verbot der Rassen-diskriminierung besteht nur, wenn innerhalb der weißen Mehrheit keine Unterschiede gemacht werden. -

Manche Betriebe halten Schwarze dadurch fern, daß sie keine aktive Einstellungspolitik betreiben, sondern sich ganz auf die "Mundpropaganda" der bei ihnen beschäftigten Arbeitnehmer verlassen.³⁰⁹⁾ Wenn die Arbeitnehmerschaft fast ausschließlich aus Weißen besteht, werden so faktisch nur wieder Weiße eingestellt, weil die Arbeitnehmer entweder Schwarze nicht mögen oder keine Schwarzen kennen; letzteres ist wegen deren Abgeschlossenheit im Getto durchaus denkbar. Offenbart sich in dieser passiven Praxis des Arbeitgebers dessen Absicht zur Diskriminierung Schwarzer, wenn ja, wie äußert sich diese in einer Ungleichbehandlung? Auf den ersten Blick liegt keine Diskriminierung vor, denn der Arbeitgeber weist konkret keine Schwarzen, die wegen der Mundpropaganda gar nicht erst vom Vorhandensein freier Stellen erfahren, ab.

Einen Ausweg könnte der Passus in § 703(a)(1) weisen, nach welchem es der Arbeitgeber nicht aus rassistischen Gründen "unterlassen" ("fail") darf, jemanden anzustellen. BLUMROSEN hält diesen Passus auf den Fall der Mundpropaganda für anwendbar, denn es könne dem Arbeitgeber nicht verborgen bleiben, daß mit dieser Einstellungspolitik lediglich Weiße (ohne Einschränkung) seine Arbeitnehmerschaft ergänzen würden. Dagegen unternehme er nichts bezüglich der Anwerbung von Schwarzen.³¹⁰⁾ BLUMROSEN kann zur Unterstützung seiner Auffassung auf eine District Court-Entscheidung aus dem Jahre 1970 verweisen, nach der der Arbeitgeber, bemüht er sich generell um die Anwerbung von Weißen (und das geschieht auch, wenn er die Methode der Mundpropaganda und damit deren offensichtliche Konsequenzen billigt), ebenfalls dafür Sorge tragen muß, daß Schwarze bei ihm eine Anstellung finden.³¹¹⁾

309) BLUMROSEN, Duty of Fair Recruitment 477

310) BLUMROSEN, aaO 478

311) U.S. v. IRONWORKERS LOCAL 86, 315 F.Supp.1202 (1236) (W.D.Washington, 5.6.1970)

Würde man dieser Meinung zustimmen, bleibt ungeklärt, welche Schwarzen im einzelnen von dieser "Unterlassungsdiskriminierung" betroffen sind und dagegen auf dem Rechtsweg angehen können. Begriffsnotwendig kann es keinen bestimmten Verletzten geben; nur der, der auf seine Bewerbung abgewiesen wird, kommt mit dem Arbeitgeber in Kontakt; in diesem Fall liegt aber aktive und nicht negative Diskriminierung vor. Folglich kann nur der Attorney General, dem allein die Beschreitung des Klageweges als Nichtbetroffener möglich ist, gem. § 707(a) gegen die in Rede stehende Diskriminierungspraxis des Arbeitgebers klagen. So handelte es sich auch bei der von dem soeben genannten District Court entschiedenen Klage um einen Rechtsstreit, den der Attorney General angestrengt hatte.

Gleichwohl gab - ebenfalls im Jahre 1970 - der 8. Circuit Court in einem Fall, der die Einstellungspraktik der Mundpropaganda zum Gegenstand hatte, der Klage der bereits bei dem beklagten Arbeitgeber beschäftigten Schwarzen³¹²⁾ statt, die sich dagegen richtete, daß infolge der ausschließlichen Heranziehung der Mundpropaganda-Methode künftig fast kein Schwarzer eingestellt werden würde.³¹³⁾ Es handelte sich hierbei um eine sog. "Gruppenklage" ("class action") von Schwarzen, bei der ein oder mehrere Kläger für sich und andere, gleichermaßen von einer Rechtsverletzung Betroffene Klage erheben und führen können, damit die Erhebung einer Vielzahl von gleichartigen Klagen vermieden wird (dazu eingehend unten V 2). Obwohl gem. § 706(e) nur solche Personen die Gerichte aufrufen können, die in ihrem Recht auf Gleichbehandlung verletzt worden sind, erlaubte es hier das Berufungsgericht (Circuit Court of Appeals) Schwarzen, die von der Diskriminierung selbst nicht betroffen waren, sich zu Klägern der schwarzen Minderheit allgemein zu machen, und ließ damit faktisch eine Art Popularklage zu. Wie später zu zeigen sein wird (unten IV 2 b), haben die Gerichte dies auch in anderen Fällen, die

312) In dem Betrieb waren weniger als 10 Schwarze angestellt, so daß deren Mundpropaganda nicht die erforderliche Breitenwirkung erzielen konnte.

313) PARHAM v. SOUTHWESTERN BELL TELEPHONE Co., 433 F.2d 421 (427) (8.Cir., 28.10.1970)

nicht Mundpropaganda betrafen, getan.

Es bleibt festzuhalten, daß der Arbeitgeber nicht nur dann diskriminiert, wenn er schwarze Bewerber ablehnt, sondern auch dann, wenn er sich nicht von sich aus um die Einstellung von Schwarzen bemüht.³¹⁴⁾ In letzter Konsequenz würde das bedeuten, daß Arbeitgeber und Gewerkschaften³¹⁵⁾, die im Vergleich zur Gesamtzahl der schwarzen Arbeitnehmer eines Gebietes proportional unverhältnismäßig wenige schwarze Arbeitnehmer bzw. Mitglieder haben, als der Diskriminierung überführt gelten können. In dem zuletzt erwähnten Mundpropaganda-Fall hat das 8. Berufungsgericht aus dem Mißverhältnis von weißen und schwarzen Arbeitnehmern geschlossen, daß die Methode der Mundpropaganda in der Tat die Diskriminierung von Schwarzen bewirkt hatte.³¹⁶⁾ Es ist nicht einzusehen, warum das Vorhandensein eines solchen Mißverhältnisses nicht auch beweisen sollte, daß ein Arbeitgeber, der aktiv (etwa durch Stellenanzeigen) Arbeitskräfte wirbt, Diskriminierungen gegenüber einer Vielzahl von Schwarzen begangen hat, die nicht durch Erhebung einer Beschwerde und (oder) einer Klage in Erscheinung getreten sind, wird nämlich davon ausgegangen, daß sich auch Schwarze regelmäßig auf Anzeigen hin bewerben. Allerdings müßte dann dargetan werden, daß Schwarze im Regelfall ebenso geeignet sind wie Weiße. Jedenfalls für die ungelernten Arbeiter wird man das annehmen können. Schließt man so auf geschehene und geschehende Diskriminierungen des Arbeitgebers, so wäre für diesen daraus evtl. die Verpflichtung abzuleiten, so viele schwarze Arbeitnehmer von einer bestimmten Qualifikation anzuwerben, wie es dem Verhältnis der örtlich oder regional vorhandenen weißen Arbeitnehmer zu dem der schwarzen Arbeitskräfte in der jeweiligen Qualifikationsstufe entspricht. Ist

314) vgl. Fn.310 u. 311; ebenso NOTE, Developments - Title VII, S.1153.

315) Nach der Entscheidung U.S. v. ELECTRICAL WORKERS LOCAL 38 müssen auch Gewerkschaften sich um die Aufnahme von Schwarzen bemühen: 428 F.2d 144 (150, 151 m.w.N.)(6th Cir. 19.6.1970), cert.den. 400 U.S.943

316) PARHAM v. SOUTHWESTERN BELL TELEPHONE Co., 433 F.2d 421 (427) (8th Cir., 28.10.1970)

nicht zu verkennen, daß die Konkretisierung einer solchen Verpflichtung im einzelnen erhebliche Schwierigkeiten mit sich bringen kann, weil der Arbeitgeber ja auch weiterhin weiße Bewerber, um die er sich nicht speziell bemüht (nicht speziell bemühen darf angesichts des von ihm verursachten Rückstands der Schwarzen?), einstellen muß, so würde dies doch an der Verbindlichkeit selbst nichts ändern.

ee) Verlagerung der Beweislast?

Nach Auffassung einiger Autoren sollte das Vorliegen einer Diskriminierung vermutet werden, wenn ein Schwarzer trotz Eignung abgewiesen worden ist; der Arbeitgeber, der genau weiß, warum er den Schwarzen abgelehnt hat, sollte dann zu beweisen haben, daß die Ablehnung nicht wegen der Hautfarbe des Bewerbers erfolgte.³¹⁷⁾ Andere erwägen eine Verlagerung der Beweislast für den Fall, daß der Kläger seinen Diskriminierungsverdacht hinreichend substantiiert.³¹⁸⁾

Hinter solchen Überlegungen steht der Gedanke, daß ein schwarzer Bewerber, der die Verhältnisse der Firma, bei der er angestellt werden möchte, nicht kennt, in den wenigsten Fällen den Nachweis der Rassendiskriminierung führen kann. Es scheint, daß die Gerichte derartigen Erwägungen zugänglich sind. So entschied etwa ein District Court, daß vom Vorliegen von Diskriminierungen auszugehen sei, wenn eine Gewerkschaft so gut wie keine schwarzen Mitglieder habe, es sei denn, die Gewerkschaft führe Gründe an, aus denen sich ergibt, daß sie nicht in Diskriminierungsabsicht gehandelt hat.³¹⁹⁾

Der Supreme Court hat in seiner Entscheidung GRIGGS v. DUKE POWER Co. eine Beweislastumkehr im Rahmen von Titel VII hinsichtlich der Eignungstests und des "high school"-Erfordernisses anerkannt (vgl. oben cc). Es erscheint nicht ausgeschlos-

317) vgl. LAMB, Proof of Discrimination 309 ff.;
CLARK, Definition of Discrimination 339.

318) ROSEN, Book Review (SOVERN) 284; Abgeordnete POFF und CRAMER: U.S.EEOC, Legislative History 2110.

319) DOBBINS v. LOCAL 212, INTERNATIONAL BROTHERHOOD of ELECTRICAL WORKERS, 292 F.Supp.413 (446) (S.D.Ohio, W.D., 12.9.1968)

sen, daß das Gericht künftig vom Arbeitgeber eine sachliche Begründung nicht nur für die Eignungstests, sondern generell für jede Ungleichbehandlung verlangt. Eine solche Annahme wird nahegelegt durch die Formulierung in der GRIGGS-Entscheidung:

... Congress has placed on the employer the burden of showing that any given requirement must have a manifest relationship to the employment in question. 320)

d) Beweis bei Titel VIII

Beim Kauf eines Hausgrundstücks oder der Anmietung einer Wohnung sollte einziges Kriterium die Zahlungsfähigkeit des Interessenten sein; erfüllt ein schwarzer Bewerber diese Bedingung, und wird er abgewiesen, kann nur Rassendiskriminierung angenommen werden³²¹⁾, es sei denn, der Verkäufer oder Vermieter macht geltend, er habe den gewünschten Wohnraum schon jemand anderem überlassen. Sollten die Gerichte dem Verkäufer nicht die Beweislast dafür auferlegen, daß dies in der Tat der Fall ist, so läßt sich jedenfalls ein Beweis leicht dadurch erbringen, daß der Schwarze nach seiner Abweisung eine weiße "Testperson" zu dem Hausbesitzer schickt, die diesem ein Scheinangebot macht. Geht der Hausbesitzer darauf ein, so wird daraus ersichtlich, daß er den Schwarzen diskriminiert hat.³²²⁾ Diese Art der Beweisführung führt vor Gericht meist zum Erfolg für den Kläger.³²³⁾ Es ist allerdings für Schwarze gegenwärtig nicht immer leicht, weiße Hilfswillige zu finden, sind ihre Bekannten doch zumeist nur Schwarze aus dem Getto.

Wendet man die unter Titel VII herausgebildeten Grundsätze auf die Diskriminierungen unter Titel VIII an, so könnte man auch hier vertreten, daß etwa Besitzer von großen Mietshäusern sich der Diskriminierung bezichtigen lassen müssen, wenn überhaupt wenige oder keine der von ihnen vermieteten Wohnungen

320) 401 U.S.424 (432), 91 S.Ct.849 (854)

321) LAMB, Proof of Discrimination 335; KOLBEN Enforcing Open Housing 15.

322) FRIENDS & HOUSING COMMITTEES, Fair Housing Handbook 15

323) N.Y.C.HRC, Report 1968, S.8

von schwarzen Mietern belegt sind. Sie hätten sich dann zu bemühen, solche Mieter zu finden, wenn die Wohnungen wieder frei werden.

e) Ergebnis

Wenn sich auch kaum anerkannte Grundsätze in Rechtsprechung und Literatur feststellen lassen, so scheint dem Kläger doch die Beweisführung so schwer nicht gemacht zu werden, wie anfänglich angenommen. Bezüglich von Eignungstests und der vom Arbeitgeber verlangten Vorbildung ist sogar höchststrichlich eine Beweislastverlagerung vorgenommen worden (vgl. oben c) cc), die für die benachteiligten Arbeitnehmer eine außerordentliche Erleichterung bedeutet. Es liegt im Bereich des Wahrscheinlichen, daß die Rechtsprechung künftig vom Arbeitgeber eine sachliche Begründung für jede Ungleichbehandlung verlangt.

Jedenfalls hinsichtlich der Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt scheint festzustehen, daß als Absicht nur das Wollen rassistischer (und nur solcher) Ungleichbehandlungen erforderlich ist, und daß diese Absicht fast immer unterstellt werden kann, müssen die Adressaten des Titels doch entsprechende Berichte der EEOC übersenden. Weiter können Diskriminierungen aus dem Fehlen von sachlichen Gründen geschlossen werden. Eine Diskriminierung liegt vor, wenn der Arbeitgeber zu hohe Anforderungen an Vorbildung (und wohl auch an die Berufserfahrung) der Arbeitnehmer stellt, sowie in Eignungstests Fähigkeiten prüfen läßt, die der spätere Arbeitsplatz nicht erfordert.

Endlich - höchst bedeutsam - müssen sich die Betriebe aktiv um die Einstellung von Schwarzen bemühen³²⁴⁾, um im Idealfall oder doch in einem nach einiger Zeit erreichten Ergebnis proportionale Ausgewogenheit von Schwarzen und Weißen nach deren Proportion auf dem gesamten örtlichen Arbeitsmarkt zu erzielen.

324) das ist bisher wohl nicht allgemein anerkannt

Es soll damit nicht gesagt werden, daß säumige Arbeitgeber Schwarze bevorzugt einstellen müßten; sie haben jedoch erhebliche Anstrengungen zu unternehmen, qualifizierte schwarze Arbeitskräfte in ihre Betriebe zu bekommen. Die verstärkten Anwerbungsbemühungen hinsichtlich dieser Arbeitnehmer als solche können nicht als Zurücksetzung der Weißen gewertet werden, solange weiße Bewerber nicht abgewiesen werden.

3. Diskriminierungsverbot und Vorzugsbehandlung

Wie weiter oben dargelegt wurde (vgl. I 2), wird nur formale Gleichbehandlung den Schwarzen angesichts deren großen sozialen Rückstands allenfalls nach langen Jahren zu annähernder Gleichheit im Ergebnis verhelfen. Dies erkennen die juristischen Autoren, die sich mit den Problemen der Rassendiskriminierung beschäftigt haben, weitgehend an.³²⁵⁾

Um den Rückstand schneller aufzuholen, bietet sich der Weg der Bevorzugung der Schwarzen an. Im Arbeitsbereich würde dies heißen, daß die Firmen zunächst fast alle frei werdenden Stellen - das sind angesichts des Gesamtbedarfs der Schwarzen wenige - an Farbige zu vergeben hätten, damit diese nicht zu 2 oder 3% in den Betrieben vertreten sind, wie vielfach beobachtet werden kann, sondern in relativ kurzer Zeit zu 10%, in Großstadtgebieten vielleicht auch zu 20 und 30%. Im Wohnungsbereich könnte an einen ähnlichen Vorgang zu denken sein, daß etwa Besitzer von Miet- und Apartmenthäusern zunächst nur an Schwarze vermieten, wenn Wohnungen vakant werden. Allerdings wäre hier zweifelhaft, ob sich zahlungskräftige Schwarze in genügender Anzahl finden würden.

Die Bevorzugung Schwarzer im privatrechtlichen Bereich³²⁶⁾ - etwa durch Einführung bestimmter rassischer Quoten - wirft eine Reihe von Problemen auf. Zunächst soll die Frage unter-

325) THURLOW, Poverty and Discrimination 2;
LUCAS, Ending Discrimination 200.

326) Zur begünstigenden rassischen Differenzierung im öffentlich-rechtlichen Bereich vgl. STEINBERGER, Rassendiskriminierung 169 ff..

sucht werden, wie sich die Titel VII und VIII zu dieser Problematik verhalten. Bei Titel II kommt eine Bevorzugung rassischer Gruppen nicht in Betracht, weil Restaurants und Hotels ihre Plätze nicht auf bestimmte Personen beschränken, sondern der Allgemeinheit zugänglich machen müssen.

Die Verpflichtung zur Bevorzugung von Schwarzen stellt weder Titel VII noch Titel VIII auf. Titel VII betont im Gegenteil in § 703(j), daß von niemandem verlangt werde, jemanden wegen seiner Rasse und Hautfarbe zu bevorzugen. Eine Erlaubnis zur Bevorzugung Farbiger erteilt der Titel nur zugunsten von Indianern, die in ihrem Reservat oder in dessen Nähe beschäftigt werden (§ 703(i)). Schon daraus läßt sich der Schluß ziehen, daß die Begünstigung Schwarzer nicht gestattet sein soll.

Vor allem aber läuft die Bevorzugung von Schwarzen dem Diskriminierungsverbot bzw. Gleichbehandlungsgebot beider Titel zuwider, da Weiße bewußt benachteiligt würden. Man spricht hier von "reverse discrimination".³²⁷⁾

Die Bevorzugung von Schwarzen läßt sich allenfalls rechtfertigen in dem Fall, in dem ein Arbeitgeber schwarze Arbeitnehmer, die er früher einmal abgewiesen hat, unter Hintanstellung von Weißen einstellt³²⁸⁾, denn hier handelt es sich um die Beseitigung früherer Diskriminierungen des Arbeitgebers.

Dennoch wird in der Literatur der Bevorzugung der Schwarzen häufig das Wort geredet³²⁹⁾, wenn auch die Grundlage dafür meist nicht im geltenden Recht, sondern in einer für dieses zu schaffenden Ergänzung gesehen wird³³⁰⁾, etwa in Gestalt einer Ausnahme, wie sie für die Indianer in § 703(i) statuiert worden ist. DORSEN geht so weit zu fordern, nicht nur voll qualifizierte Schwarze, sondern auch solche Schwarze anzustellen, die wegen ihrer "cultural deprivation" unzurei-

327) etwa KATZ, Uniform States Civil Rights Act 675

328) BONFIELD, Fair Employment 959; BERG, Title VII, S.77,78.

329) DORSEN, Law on Racial Discrimination 312; ELDEN, Benign School Quotas 606; ASKIN, Compensatory Treatment 71 ff., 79; GOULD, Racial Equality in Jobs 253, 254.

330) SCHMIDT, Jr., Title VII, S. 496

chende Kenntnisse besitzen.³³¹⁾

ASKIN begründet seine Befürwortung der Sonderbehandlung damit, daß es unsinnig sei, "Unterdrücker" und "Unterdrückte" gleichzubehandeln, denn das bedeute die Zementierung der bestehenden Ungleichheit.³³²⁾ Andere stimmen dem mit dem Bemerkten zu, daß die Weißen bisher von der Diskriminierung der Minoritäten profitiert hätten und ihnen das Recht nicht zustünde, die ungerechtfertigt erworbenen Vorteile weiterhin zu beanspruchen.³³³⁾ Die Bevorzugung soll also eine Entschädigung für die Diskriminierungen der Vergangenheit sein.³³⁴⁾ ELDEN meint, bisher sei stets in "Ansehung der Rasse" gehandelt worden, insofern als die schwarze Hautfarbe als solche Grund der Ablehnung war; dem widerspreche es, nunmehr Farbenblindheit (d.h. formale Gleichbehandlung) zu predigen, vielmehr müsse den Schwarzen ihre Hautfarbe jetzt zum Ausgleich positiv angerechnet werden.³³⁵⁾

Diese Argumentationen sind auf den ersten Blick bestechend; sie sind gleichwohl bedenklich, weil sie der weißen Mehrheit eine unspezifizierte Kollektivschuld unterschieben. Sollen Arbeitgeber dafür büßen, daß andere Weiße das Elend der Gettos herbeigeführt haben, so daß die Schwarzen viele Arbeitsplätze nicht erreichen oder diese wegen ihrer mangelhaften Vorbildung nicht einnehmen können?

Prominentester Gegner der Bevorzugung Schwarzer ist Professor KAPLAN von der Universität Stanford. Er führt eine Reihe von gewichtigen Gegenargumenten an.³³⁶⁾ Würde etwa die Bevorzugung durch Einführung rassischer Quoten geschehen, so schlosse man nicht nur Weiße, sondern auch Schwarze aus, wenn die Quoten ausgefüllt seien.³³⁷⁾ Ungerechtigkeiten könnten

331) DORSEN, Law on Racial Discrimination 312

332) ASKIN, Compensatory Treatment 73

333) ASKIN, aaO 71; KOLBEN, Enforcing Open Housing 22;
BLUMROSEN, Duty of Fair Recruitment 490.

334) KOLBEN, aaO 22

335) ELDEN, Benign School Quotas 613

336) KAPLAN, The Problem of Special Treatment 363 ff.

337) aaO 370; auch FREDERICK, Affirmative Measures 347.

sich bei der Festlegung der Quoten ergeben.³³⁸⁾ Die Bevorzugung würde hauptsächlich die unteren Arbeitnehmerschichten der Weißen treffen, die selbst nichts zu verschenken hätten.³³⁹⁾ Die Begünstigung könnte die Schaffung eines Sonderstatus für Schwarze auf einige Zeit bewirken, was die Rassentrennung, die man gerade beseitigen wolle, fördern würde.³⁴⁰⁾ Wollte der Staat eine Ausnahmeregel für die Schwarzen einführen, würde er die Weißen in ihrer Überzeugung bestärken, daß eben doch ein Unterschied zwischen Weißen und Schwarzen bestehe; er würde so seiner Erzieherrolle nicht gerecht werden.³⁴¹⁾ Wie lange solle der Sonderzustand andauern, wie wolle man bei dessen Beendigung die Schwarzen zur Aufgabe der ihnen liebge gewordenen Privilegien bewegen?³⁴²⁾

Die Befürworter der Bevorzugung auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt können sich nicht auf die Rechtsprechung des Supreme Court zu den Schuldiskriminierungsfällen berufen³⁴³⁾, nach der die Einführung rassischer Quoten an den öffentlichen Schulen unter gewissen Umständen gestattet ist.³⁴⁴⁾ Denn hier wird niemand durch die Quoten benachteiligt, weil alle schulpflichtigen Kinder unterrichtet werden müssen, wenn nicht an dieser, so an jener Schule.³⁴⁵⁾

Vor allem aber scheint es fraglich, ob die Heranziehung Privater zur Sonderhilfe für die Schwarzen überhaupt erforderlich ist³⁴⁶⁾, oder ob deren Besserstellung auch ohne die Benachteiligung von Weißen ermöglicht werden kann. In einem Aufsatz wird ausgeführt, wenn die Schwarzen effektiv gleichgestellt würden, so käme das der Gesamtgesellschaft zugute; die Kosten der Gleichstellung sollten daher von der Allgemeinheit

338) aaO 370

339) aaO 375

340) aaO 383

341) aaO 380

342) aaO 377

343) NOTE, Developments - Title VII, S.1115

344) vgl. U.S. v. MONTGOMERY COUNTRY BOARD of EDUCATION, 395 U.S.225 ff., 89 S.Ct.1670 ff. (2.6.1969)

345) NOTE, Developments - Title VII, S.1115

346) KAPLAN, The Problem of Special Treatment 386

mit steuerlichen Mitteln aufgebracht werden.³⁴⁷⁾ Die Bundesregierung könnte in den Vororten für die Herstellung erschwinglicher Wohnungen sorgen oder Mietbeihilfen gewähren, sie könnte mehr für die Berufsausbildung tun und mehr Schwarze als Beamte einstellen.³⁴⁸⁾

4. Ansprüche

a) Unterlassung, Beseitigung, Vornahme

Unter Titel II hat der Kläger zugleich einen Unterlassungs- und einen Vornahmeanspruch: er kann von dem Restaurantinhaber verlangen, weitere Diskriminierungen zu unterlassen³⁴⁹⁾ und ihn von nun an auf Wunsch zu bewirten.³⁵⁰⁾ Auch ein Beseitigungsanspruch kann gegeben sein. Wenn etwa ein von Titel II erfaßtes Restaurant sich bisher als Privatkлуб ausgegeben hat, um Schwarze nicht bedienen zu müssen (vgl. unten 7 a), so kann dem Inhaber die Verpflichtung auferlegt werden, die Hinweise auf den Privatkлуб-Charakter seines Betriebes zu entfernen und stattdessen den Hinweis anzubringen, daß das Restaurant den Angehörigen aller Rassen und Hautfarben offenstehe.³⁵¹⁾

Welcher Anspruch gewährt wird, und in welchem Umfang, das steht gem. § 204(a) im Ermessen des Gerichts. Daß das Gericht den Kläger gegen eine festgestellte Diskriminierung schützen muß, ist selbstverständlich.

Auch unter Titel VII kann der Kläger die Beseitigung der Diskriminierung und ihrer Folgen fordern.³⁵²⁾ Hinsichtlich der Ausgestaltung des Anspruchs haben die Gerichte einen weiten Ermessensspielraum, um dem Ziel der Rassengleichheit wirkungsvoll gerecht werden zu können.³⁵³⁾ § 706(g) gibt dem Gericht ausdrücklich die Ermächtigung, den Beklagten zu einer

347) NOTE, Developments - Title VII, S.1116

348) KAPLAN, aaO 367

349) U.S. v. RICHBERG, 398 F2d 523 (531)(12.7.1968)

350) WILLIS v. PICKRICK RESTAURANT, 231 F.Supp.396 (401) (N.D.Georgia, Atlanta Division, 22.7.1964)

351) U.S. v. BEACH ASSOCIATES, INC., 286 F.Supp.801 (808) (D. Maryland, 15.7.1968)

352) LOCAL 53 of INTERNATIONAL ASSOCIATION of HEAT and FROST INSULATORS and ASBESTOS WORKERS v. VOGLER, 407 F2d 1047 (1052 f.)(5th Cir., 15.1.1969)

353) U.S. v. HAYES INTERNATIONAL CORP., 415 F2d 1038 (1045) (5th Cir., 19.8.1969)

solchen positiven Handlungsweise ("affirmative action") zu verpflichten, wie sie die Umstände des Falles geboten erscheinen lassen.

Besonders schwierig ist hier die Lösung des Problems, wie die Einstufung der Schwarzen im Betrieb erfolgen soll, wenn das bisherige Zweiklassen-"seniority system" (vgl. oben 2 cdd) gerichtlich aufgehoben wird. Einig sind sich die Gerichte darin, daß die Schwarzen dieselbe Rang- undlohneinstufung wie die weißen erhalten müssen und für die neue Einheitsstufe ein rassisch neutrales Beförderungssystem einzuführen ist.³⁵⁴⁾ Die einfache Übernahme der Schwarzen in die Stufe der weißen Arbeitnehmer kann nicht ausreichen, denn das Beschäftigungsalter, das sie in ihrer bisherigen (niederen) Stufe erworben haben, wird normalerweise nicht angerechnet. Es kann also vorkommen, daß ein übernommener Schwarzer mit einem Beschäftigungsalter von 20 Jahren dem Range nach unter einem Weißen steht, der erst seit 2 Wochen im Betrieb arbeitet.³⁵⁵⁾ Meist wird daher so verfahren, daß die Schwarzen einen Teil ihres in der getrennten Stufe erworbenen Beschäftigungsalters in der neuen Einheitsstufe angerechnet bekommen. Sie werden dadurch zwar im Beförderungsrang einige Weiße, die noch nicht so lange bei der Firma arbeiten, überflügeln, doch erhalten diese Weißen trotz ihrer Herabstufung den bisherigen Lohn weiter.³⁵⁶⁾

Keiner Erläuterung bedarf es, daß der Kläger gem. § 706(g) bei diskriminierender Abweisung seine Anstellung, bei diskriminierender Entlassung seine Wiederanstellung verlangen kann.

Auch Titel VIII gibt dem Kläger einen Vornahmeanspruch. So kann der Hausverkäufer verurteilt werden, dem schwarzen Kläger das streitbefangene Haus zu dem Preis zu verkaufen, den er in seinem ursprünglichen Angebot genannt hatte.³⁵⁷⁾

354) QUARLES v. PHILLIP MORRIS, INC., 279 F.Supp.505 (520) (E.D.Virginia, Richmond Div., 4.1.1968); HICKS v. CROWN ZELLERBACH CORP., 49 F.R.D.184 (198, 199)(E.D.Louisiana, New Orleans Division, 8.8.1968); U.S. v. BETHLEHEM STEEL CORP., 312 F.Supp.977 (995)(W.D.New York, 13.4.1970).

355) U.S.EEOC Chairman SHULMAN: Plans for Progress 81

356) NATHAN, Jobs & Civil Rights 60, 61

357) BUSH v. KAIM, 297 F.Supp.151 (164) (N.D.Ohio, 5.2.1969)

b) Ersatz

Der Unterlassungs-, Beseitigungs- und Vornahmeanspruch reicht nicht immer aus, das Unrecht der Diskriminierung wieder gutzumachen. Oft wird das Opfer einen materiellen Schaden erleiden. Ein Reisender, der von einer Highway-Raststätte abgewiesen wird, muß vielleicht einen großen Umweg bis zum nächsten Restaurant machen und hat hier evtl. höhere Preise für den Verzehr zu entrichten. Dem Arbeitnehmer, dem die Anstellung verweigert wird, entstehen u.U. nicht geringe Kosten bei der Suche nach einem anderen Arbeitsplatz. Der abgewiesene Wohnungsmieter möchte dafür entschädigt werden, daß er, weil die gewünschte Wohnung inzwischen anderweitig vergeben wurde, mit einer teureren Wohnung hat vorliebnehmen müssen.

Vollen Ersatz des materiellen Schadens erhält der Kläger unter Titel VIII gem. § 812 (c). Titel VII räumt dem Verletzten ebenfalls einen Ersatzanspruch ein (§ 706(g)), beschränkt diesen jedoch auf den durch Nichtanstellung oder Entlassung entstandenen Lohnausfall, und auch dies nur insoweit, als sich der Kläger den zwischenzeitig bei einer anderen Firma verdienten Lohn bzw. den Lohn, den er anderswo hätte erhalten können, anrechnen lassen muß. Titel II dagegen gewährt keinen Anspruch auf Schadenersatz, sondern bestimmt, daß der Kläger lediglich Unterlassung und Beseitigung von Diskriminierung und Diskriminierungsfolgen verlangen kann (§ 207(b) i.V.m. § 204(a)). Unter Hinweis auf die Entstehungsgeschichte des Titels³⁵⁸⁾ hat der Supreme Court konsequent die Zusprechung eines Ersatzanspruchs bei der Verletzung des Titels abgelehnt.³⁵⁹⁾

Hinsichtlich des zu leistenden Schadenersatzes weist Titel VIII in § 812(c) eine Besonderheit auf. Gem. § 812(c) muß der Beklagte, wenn er den Prozeß verliert, dem Kläger ein "Bußgeld"³⁶⁰⁾ in Höhe bis zu 1000 Dollar zahlen, wenn dies dem

358) Senator HUMPHREY, 110 Cong.Rec.9767 (1964);
Senator YOUNG, 110 Cong.Rec.7384 (1964)

359) NEWMAN v. PIGGIE PARK ENTERPRISES INC., 390 U.S.400 (402),
88 S.Ct.964 (966)(18.3.1968), U.S. v. JOHNSON, 390 U.S.563
(567), 88 S.Ct.1231 (1234)(8.4.1968)

360) "punitive damages"

Gericht gerecht erscheint. Die Auferlegung eines Bußgeldes soll dazu dienen, den Beklagten und andere von künftigen Diskriminierungen abzuhalten³⁶¹⁾; es wird in der Regel nur bei der Feststellung von besonders groben und hartnäckigen Verstößen verhängt.³⁶²⁾

Das Fehlen einer Schadenersatzregelung in Titel II sowie der Umfang der Ersatzansprüche gem. den Titeln VII und VIII sind in der Literatur zum Teil auf heftige Kritik gestoßen. So wird in einem Aufsatz darauf hingewiesen, daß der diskriminierte Arbeitnehmer keinen Ersatz bekommt, wenn er die gerichtlich zu verfügende Einstellung beim Beklagten ablehnt, weil er das feindselige Verhalten seiner dortigen Arbeitskollegen nicht ertragen möchte.³⁶³⁾ In diesem Fall bekäme er auch für die mit der erstrebten Position verbundenen und ihm nun entgehenden Aufstiegschancen keinen Ersatz.³⁶⁴⁾

Vor allem aber sollten nach Meinung einiger Autoren die Diskriminierungsoffer auch immateriell für den psychischen Schaden entschädigt werden, den sie durch die entwürdigende Diskriminierung davongetragen haben.³⁶⁵⁾ Man versucht, hierfür die Rechtsgrundlage im Recht der unerlaubten Handlungen (law of torts) zu finden, das immateriellen Schadenersatz dem gewährt, der vorsätzlich und sittenwidrig seelisch schwer verletzt worden ist.³⁶⁶⁾ Allerdings würden nicht viele Kläger ein "Schmerzensgeld" fordern können, weil Diskriminierungen meist in versteckter und subtiler Form geschehen.³⁶⁷⁾ Gleichwohl wird die Zubilligung eines immateriellen Ersatzanspruchs rechtspolitisch - evtl. auch rechtsschöpferisch - als wünschenswert angesehen, weil viele Weiße Diskriminierungen unterlassen würden, hätten sie über den materiellen Schaden hinaus

361) KOLBEN, Enforcing Open Housing 19

362) KOLBEN, aaO 19

363) NOTE, Tort Remedies for Discrimination 492

364) NOTE, Tort Remedies for Discrimination 493

365) NILES, Damages Under the Federal Civil Rights Statutes 1033; DUDA, Damages for Mental Suffering 7; NOTE, Tort Remedies for Discrimination 493, 497.

366) DUDA, aaO 6, 7

367) DUDA, aaO 9

evtl. einen immateriellen Schaden zu ersetzen.³⁶⁸⁾ Auch hätten die Diskriminierungsoffer einen zusätzlichen Anreiz, die Gerichte anzurufen.³⁶⁹⁾

Der Supreme Court des Staates New York hat bereits in einem Fall die Gewährung von Schadenersatz für die Demütigung und seelische Beeinträchtigung sanktioniert, die Diskriminierungen mit sich bringen.³⁷⁰⁾ Dies, obwohl das einschlägige Antidiskriminierungsgesetz der Stadt New York ein Schmerzensgeld ebenso wenig ausdrücklich vorsieht wie die Bürgerrechtsgesetze des Bundes.³⁷¹⁾

5. Das Verbot des sog. "blockbusting"

Erst an dieser Stelle soll auf den § 804(e) des Titels VIII eingegangen werden, der Grundstücksmaklern das "blockbusting" verbietet (vgl. 1.Kap. 2.Abschn. B), d.h. die absichtsvolle Herbeiführung der Rassentrennung bei beginnender Integration aus finanziellem Eigennutz. Denn § 804(e) stellt nicht so sehr ein Diskriminierungsverbot auf (das oben unter 1 zu behandeln gewesen wäre), sondern allgemein ein Verbot, die Integration der Rassen zu verhindern. Dieses Verbot schützt Schwarze und Weiße zugleich und dient wohl primär nicht dem Individualinteresse, sondern den Belangen der Öffentlichkeit.

§ 804(e) erklärt es für rechtswidrig, aus Profitgründen jemanden zum Verkauf seines Wohngrundstücks (bzw. zur Vermietung seiner Wohnung) durch Darstellungen zu veranlassen oder zu versuchen zu veranlassen, nach denen eine oder mehrere Personen von einer bestimmten Rasse, Hautfarbe, Religion oder nationalen Herkunft in seine Wohngegend eingezogen sind oder einziehen werden. Die Bestimmung bedarf einer Erklärung, nicht nur, weil sie etwas umständlich formuliert ist, sondern weil

368) NOTE, Tort Remedies for Discrimination 497

369) NILES, aaO 1033

370) Entscheidung vom Dezember 1967, (ohne nähere Angaben) zitiert in: N.Y.C.HRC, Report 1968, S.6

371) § B1-8.0 (2)(c) des Law on Human Rights der Stadt New York spricht nur vom Ersatz der "compensatory damages". Vgl. Textausgabe der (New York) City Commission on Human Rights.

sie den Grund der Rechtswidrigkeit der beschriebenen Darstellungen nicht erkennen läßt.

§ 804(e) will verhindern, daß Makler bei Hausbesitzern unter Hinweis auf eine drohende "Invasion" von Schwarzen eine Panikstimmung erzeugen und die Besitzer dazu bewegen, ihnen, die in dieser Lage die einzigen Interessenten zu sein scheinen, ihre Häuser zu verkaufen oder in Kommission zu geben. Die Makler verfolgen damit den Zweck, die Häuser Schwarzen zu exorbitanten Preisen weiterzuverkaufen, im Falle des kommissarischen Verkaufs evtl. auch zum Marktpreis, um jedenfalls eine hohe Provision zu fordern. Im Ergebnis ziehen die Weißen - oft fluchtartig - aus ihrer Wohngegend aus, während nach und nach die Schwarzen einziehen. Ein weiteres Getto entsteht. Wären die Makler nicht gewesen, so hätten lediglich einige wenige schwarze Familien Fuß gefaßt, und es hätte ein Zusammenleben von Schwarz und Weiß gegeben. Nach einer Gerichtsentscheidung soll es unerheblich sein, ob die Darstellungen der Makler, daß ein Masseneinzug von Schwarzen in ein bestimmtes Wohngebiet bevorstehe, zutreffen oder nicht.³⁷²⁾

§ 804(e) wirft hinsichtlich der Klagemöglichkeiten besondere Probleme auf, weil durch das "blockbusting" nicht immer jemand diskriminiert wird. Diskriminierung liegt nur vor, wenn ein Makler von dem schwarzen Käufer des Hausgrundstücks einen überhöhten Preis verlangt, den Weiße auf dem (für sie) freien Wohnungsmarkt nicht zu entrichten hätten.³⁷³⁾ Verkauft der Makler dagegen in Kommission, und bereichert er sich nur an der Provision, so erleidet der Schwarze keinen Nachteil.³⁷⁴⁾

Schwer zu beantworten ist die Frage nach dem Verletzten in den Fällen, in denen keine Diskriminierung vorliegt. Beeinträchtigt - in finanzieller Hinsicht - wird nur der weiße Hausbesitzer, wenn er dem Makler das Haus unter Wert überläßt. Kommt es nicht zum Verkauf, und bleibt es bei dem Versuch des Maklers, den Besitzer in Panik zu versetzen, kann man den

372) U.S. v. MINTZES, 304 F.Supp.1305 (1309)(D.Maryland, 13.10.1969)

373) NOTE, Blockbusting 176

374) NOTE, Blockbusting 176

Weissen allenfalls als Verletzten ansehen, wenn man den Versuch als eine Vermögensgefährdung betrachtet. Es erscheint aber unwahrscheinlich, daß hier in einer Vielzahl von Fällen auf Unterlassung geklagt wird, um der bevorstehenden Segregation effektiv vorzubeugen.

Auch durch eine Vielzahl von Schadenersatzklagen läßt sich die Gettobildung im Falle des "blockbusting" nicht verhindern, weil in diesen Fällen die Häuser bereits an die Makler verkauft worden sind. Es ist auch nicht wahrscheinlich, daß sich die Makler von den Schlichtungsbemühungen des zuständigen Secretary of Housing bewegen lassen werden, ihre Praktiken einzustellen; dazu sind die Gewinne zu groß.³⁷⁵⁾

Das öffentliche Interesse an der Unterbindung des "blockbusting" kann nur durch Klagen des Attorney General gewahrt werden (vgl. § 813).³⁷⁶⁾ Dieser kann gegen mehrere Makler zugleich vorgehen und ihnen nicht nur die Unterlassung bestimmter "blockbusting"-Handlungen (so nur der Individualkläger), sondern jeden künftigen Verstoß gegen die Bestimmung des § 804(e) gerichtlich untersagen lassen. Damit der Erfolg schnell - wie erforderlich, um der Gettobildung noch entgegenwirken zu können - eintritt, kann der Attorney General gem. § 812(c) eine einstweilige Verfügung gegen die Makler erwirken.

6. Verstoßen "restrictive covenants" gegen das Diskriminierungsverbot?

Eine besondere Behandlung erfordern auch die "restrictive covenants" (vgl. 1.Kap. 2.Abschn. B), denn der Abschluß eines Abkommens zum Ausschluß Schwarzer aus weißen Wohngebieten als solcher bedeutet keine Diskriminierung gegenüber bestimmten Personen. Erst wenn die Vertragspartner Schwarzen unter Hinweis auf das Abkommen den Verkauf ihrer Häuser verweigern, liegt eine konkrete Diskriminierung vor. Die Anwendung der "restrictive covenants" verstößt somit gegen das Diskriminie-

³⁷⁵⁾ NOTE, Blockbusting 178

³⁷⁶⁾ NOTE, Blockbusting 182

rungsverbot des Titels VIII, ebenso wie gegen § 1982 (vgl. oben 2.Kap. 3.Abschn. A II 1 g). Die Vertragspartner werden sich nicht auf die Verbindlichkeit ihres Vertrages berufen können, denn das generelle Gleichbehandlungsgebot gestattet keine Umgehungen.

Dagegen ist es fraglich, ob solche Abkommen wegen des Diskriminierungsverbots rechtlich unwirksam sind. Diesbezüglich fehlt eine Sonderbestimmung in Titel VIII. Der Praktik des "blockbusting" hat der Gesetzgeber in § 804(e) jedoch besondere Beachtung geschenkt. Daraus könnte geschlossen werden, daß Titel VIII "restrictive covenants" nicht materiell-rechtlich für ungültig erklären will. Jedenfalls hindert der Titel die Vertragspartner, den Vertrag durchzusetzen, und erreicht damit dasselbe wie durch eine besondere Unwirksamkeitserklärung. Das Problem soll deshalb nicht weiter untersucht werden.

7. Die Ausnahmen vom Diskriminierungsverbot

a) Privatkлубs

Besonders in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des Bürgerrechtsgesetzes von 1964 wurde vielfach versucht, das Diskriminierungsverbot durch Gründung von Privatkлубs zu umgehen, um in den Vorzug der Privatkлуб-Ausnahme zu kommen (vgl. § 201(e), § 701(b), § 807).³⁷⁷⁾ Vor allem die Dienstleistungsbetriebe, die den Bestimmungen des Titels II unterworfen sind, glaubten, das Verbot umgehen zu können. Es scheint daher angebracht, darauf einzugehen, welche Voraussetzungen für die Anerkennung als Privatkлуб gegeben sein müssen und wie diesbezüglich die Wirksamkeit der Gesetze sichergestellt werden kann.

Der Supreme Court hatte sich mit dem Problem zu beschäftigen in seiner Entscheidung DANIEL v. PAUL aus dem Jahre 1969.³⁷⁸⁾ Diese Entscheidung betraf die Bestimmung des

377) EMERSON-HABER-DORSEN, Political and Civil Rights II, S. 2159

378) 395 U.S.298, 89 S.Ct.1697 (2.6.1969)

§ 201(e), nach der Privatkлубs ausgenommen sind, die der Öffentlichkeit faktisch nicht offenstehen.

Der Fall warf die Frage auf, ob ein Unternehmen mit Erholungssporteinrichtungen (etwa für Bootfahren, Minigolf, Tanzen), der auch eine "Snack Bar" betreibt, als Privatkлуб anerkannt werden kann. Das Unternehmen wurde von dem Ehepaar PAUL als Inhabern geführt. Nach Inkrafttreten des Bürgerrechtsgesetzes von 1964 gaben die Inhaber ihrem Betrieb den Namen "Lake Nixon Club"³⁷⁹⁾ und erhoben für den Erwerb der Zutrittsberechtigung einen "Mitgliedsbeitrag" (in Parenthese gesetzt durch den Supreme Court) von 25 Cents für die ganze Saison³⁸⁰⁾; für die Inanspruchnahme der Sporteinrichtungen wurden besondere Gebühren verlangt. Jeder Zugelassene erhielt eine "Mitgliedskarte" (so wiederum der Supreme Court). Obwohl die PAULS in der Saison etwa 100 000 Weiße als "Mitglieder" (Parenthese v. Verf.) aufnahmen und im Radio für ihren Lake Nixon Club werben ließen³⁸¹⁾, verweigerten sie Schwarzen generell den Zutritt, weil diese ihnen das "Geschäft ruinieren" würden.³⁸²⁾

Das Gericht sprach dem Unternehmen die Privatkлубeigenschaft ab.³⁸³⁾ Der Lake Nixon Club sei ein kommerzieller, auf Profitbasis geführter Betrieb. Er weise keines der Merkmale der Selbstverwaltung ("self-government") und der Miteigentümerschaft der Mitglieder ("member-ownership") auf, die herkömmlicherweise einen Privatkлуб kennzeichneten. Die von dem Ehepaar für den Erwerb der Mitgliedschaftsrechte aufgestellten Bedingungen - Zahlung eines "Mitgliedschaftsbeitrags", Erwerb einer "Mitgliedschaftskarte" - seien Scheinerfordernisse mit dem Zweck der Umgehung des Diskriminierungsverbots. Die Ausgabe der Karten erfolge routinemäßig, und der Lake Nixon Club stehe der gesamten weißen Öffentlichkeit offen.³⁸⁴⁾

379) 395 U.S.298 (301), 89 S.Ct.1697 (1699)

380) 395 U.S.298 (302), 89 S.Ct.1697 (1699)

381) 395 U.S.298 (304), 89 S.Ct.1697 (1700)

382) 395 U.S.298 (302), 89 S.Ct.1697 (1699)

383) 395 U.S.298 (301), 89 S.Ct.1697 (1699)

384) 395 U.S.298 (301, 302), 89 S.Ct.1697 (1699)

Nach der Entscheidung DANIEL v. PAUL muß ein Privatkлуб zumindest folgende Merkmale vorweisen können. Er muß Mitglieder haben, die gemeinschaftlich den Klub organisieren und wirtschaftlich tragen. Er darf nicht zu Profitzwecken gegründet und unterhalten werden, darf Mitglieder nicht routinemäßig aufnehmen und darf - wie es § 201(e) bestimmt - nicht der Öffentlichkeit offenstehen; letzteres ist auch der Fall, wenn nur die Öffentlichkeit der Weißen zugelassen wird. Schließlich kann ein Privatkлуб nicht 100 000 Mitglieder haben.

Diese Aufzählung ergänzte der Supreme Court in seiner Entscheidung SULLIVAN v. LITTLE HUNTING PARK, INC..³⁸⁵⁾ Hierin stellte das Gericht fest, daß der gemeinnützige Verein Little Hunting Park, Inc., der für die Bewohner des umliegenden Wohngebiets Freizeiteinrichtungen (Erholungspark, Schwimmbad, Spielplätze) unterhielt, kein Privatkлуб sei.³⁸⁶⁾ Denn die Benutzung der Einrichtungen werde jedem Weißen aus der Umgebung gestattet, der Verein habe kein anderes Auswahlkriterium als das der Rasse, er sei folglich nicht auf Exklusivität der Mitgliedschaft gegründet.³⁸⁷⁾

Die Auffassung des Supreme Court wird weitgehend von den unteren Bundesgerichten und der Literatur geteilt.³⁸⁸⁾

Es steht somit fest, daß eine Vereinigung von Personen kein Privatkлуб ist, wenn diese sich aus dem einzigen Grunde als Privatkлуб organisiert haben, um in ihrer Freizeit nicht Schwarze neben sich dulden zu müssen.³⁸⁹⁾ Denn dieser Klub wäre im Grunde ein Klub der weißen Öffentlichkeit, der die Aufnahme lediglich von der weißen Hautfarbe abhängig macht.

385) 396 U.S.229, 90 S.Ct.400 (15.12.1969)

386) 396 U.S.229 (236), 90 S.Ct.400 (404)

387) 396 U.S.229 (236), 90 S.Ct.400 (404)

388) STOUT v. YOUNG MEN'S CHRISTIAN ASSOCIATION of BESSEMER, 404 F.2d 687 (688)(5th Cir., 6.12.1968); NESMITH v. YOUNG MEN'S CHRISTIAN ASSOCIATION of RALEIGH, 397 F.2d 96 (101, 102)(4th Cir., 7.6.1968); U.S.v.CLARKSDALE KING & ANDERSON Co., 288 F.Supp.792 (793 ff.)(D.Miss., Delta Division, 11.11.1965); NOTE, Private Club Exemption 1129 f.; COMMENT, Title VIII, S. 759

389) so ausdrücklich U.S.v.JOHNSON LAKE, INC., 312 F.Supp.1376 (1381)(S.D.Alabama, S.D., 19.5.1970)

Andererseits muß aber im Auge behalten werden, daß ein als solcher einmal anerkannter Privatkлуб Schwarze diskriminieren darf, weil für diesen das Diskriminierungsverbot gerade nicht gilt. Lediglich eine Vereinigung von Personen, deren Gemeinschaftlichkeit sich in der Förderung der Rassendiskriminierung erschöpft, kann sich auf die Ausnahme nicht berufen. Dagegen soll ein "ethnischer" Klub, der die Kulturwerte bzw. die Interessen der weißen Rasse pflegt und fördert, als Privatkлуб anerkannt werden können.³⁹⁰⁾ Dies erscheint sehr zweifelhaft, zumal sich wohl kaum unterschiedliche Interessen der Rassen feststellen lassen; jedenfalls mangelt es wohl an echten Auswahlkriterien.

Die Untersuchung hat gezeigt, daß die Rechtsprechung die Umgehungsversuche hinsichtlich des Diskriminierungsverbots mittels Gründung von Privatkлубs erfolgreich abgewehrt hat. Es ist danach nicht möglich, auf diese Weise die Gesetze auszuhöhlen, denn anerkannte Privatkлубs können nur kleine Gemeinschaften mit beschränkter Mitgliederzahl sein, nicht etwa Massenorganisationen, die im Grunde jedermann zugänglich sind. Hotels, Restaurants und andere Gastbetriebe können sich wirklich nur in Ausnahmefällen auf die Exemption des Gesetzes berufen, so daß es den Schwarzen möglich ist, überall auch für sie geöffnete Bewirtungshäuser zu finden.

Mehr noch, die Vermutung spricht dafür, daß ein Dienstleistungsunternehmen kein Privatkлуб ist; denn nach der Rechtsprechung trägt derjenige, der sich auf die Privatkлубausnahme beruft, die Beweislast für die Anwendbarkeit der Ausnahmebestimmung auf seinen Fall.³⁹¹⁾

390) SENGSTOCK & SENGSTOCK, Discrimination 123, 124;
a.M. NOTE, Private Club Exemption 1126

391) U.S.v.JORDAN, 302 F.Supp.370 f. (E.D.Louisiana, New Orleans Division, 30.7.1969); U.S.v.RICHBERG, 398 F.2d 523 (Ls.6)(5th Cir., 12.7.1968).

b) Die anderen Ausnahmen

Titel II macht außer für die Privatkubs eine Ausnahme für Gasthäuser, die nicht mehr als 5 Zimmer vermieten und von ihrem Inhaber bewohnt werden.³⁹²⁾ Es handelt sich nur um kleine Beherbergungsbetriebe, die die Breitenwirkung des Titels nicht beeinträchtigen können.

Weitaus größere Bedeutung besitzt die für den Bereich von Titel VII getroffene Ausnahme für Arbeitgeber und Gewerkschaften, die weniger als 25 Arbeitnehmer bzw. Mitglieder haben.³⁹³⁾ Dem Gesetzgeber von 1964 lagen Zahlen vor, nach denen von 3,3 Millionen Arbeitgebern 92% und von 73 Millionen Arbeitnehmern 60% (etwa 43 Millionen) nicht vom Diskriminierungsverbot erfaßt werden bzw. nicht den Schutz des Gleichbehandlungsgebots erfahren würden.³⁹⁴⁾ Das würde heißen, daß Titel VII etwa 4 Millionen schwarze Arbeitnehmer³⁹⁵⁾ - mehr als die Hälfte aller schwarzen Arbeitskräfte - ungeschützt läßt. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, daß jedenfalls die mittleren und Großbetriebe nicht in den Genuß der Ausnahme kommen.

Titel VIII nimmt in § 803(b)(1) die Besitzer von Einfamilienhäusern und in § 803(b)(2) die Besitzer von Miethäusern mit nicht mehr als 4 vermieteten Wohnungen aus, sofern diese vom Vermieter bewohnt werden. Es wird geschätzt, daß Titel VIII etwa 77% der 69 Millionen Wohnungseinheiten auf dem amerikanischen Wohnungsmarkt erfaßt³⁹⁶⁾, das sind immerhin mehr als drei Viertel aller Wohnungen.

c) Zusammenfassung

Bis auf die 25-Personen-Ausnahme des Titels VII haben die Ausnahmen der Gesetze kein allzu großes Gewicht. Alle diese Ausnahmen verlieren aber ihre Bedeutung, wenn die §§ 1981 und

³⁹²⁾ vgl. § 201(b)(1)

³⁹³⁾ vgl. § 701(b), (e)

³⁹⁴⁾ Department of Labor statistics, based on Social Security returns: 110 Cong.Rec. 13090 (1964)

³⁹⁵⁾ nimmt man an, daß von den 43 Mill. ungeschützten Arbeitnehmern 10% (prozentualer Anteil der Gesamtbevölkerung) Schwarze sind

³⁹⁶⁾ SCHWARTZ, Civil Rights II, S. 1814

1982 des Bürgerrechtsgesetzes von 1866 zum Gegenstand der Diskriminierungsklagen gemacht werden, weil diese Bestimmungen keine Exemtionen zulassen.

IV Das Schlichtungsverfahren

1. Titel VII

Es soll mit dem Schlichtungsverfahren vor der EEOC (Equal Employment Opportunity Commission) begonnen werden, weil hierzu bereits eine umfangreiche Judikatur vorliegt. Unter Titel II, der ebenfalls 1964 verabschiedet wurde, ist die Einschaltung der Schlichtungsbehörde nicht obligatorisch, sondern erfolgt nach Klageerhebung und allenfalls dann, wenn dies dem Gericht geboten erscheint (vgl. § 204(d)). Schon deshalb kann die Bedeutung dieser Behörde nicht so groß sein wie die der EEOC, die nach allgemeiner Auffassung³⁹⁷⁾ vor Beschreiten des Klageweges angerufen werden muß; dies geht klar hervor aus der Bestimmung des § 706(e): wenn die EEOC innerhalb von 30 Tagen eine Schlichtung nicht erreicht hat, kann Klage erhoben werden; folglich muß die EEOC vorher tätig geworden sein.³⁹⁸⁾

Es sollen hier nur die besonderen Probleme aufgezeigt werden, die das Beschwerdeverfahren mit sich bringt; im übrigen wird auf die weiter oben (2.Kap. 2.Abschn. A V 2 b) gegebene Darstellung des Inhalts der Verfahrensbestimmungen verwiesen.

Die Diskriminierungsbeschwerde kann nicht nur von dem einzelnen Arbeitnehmer, der eine Diskriminierung behauptet, eingelegt werden, sondern auch von einer Gewerkschaft zugunsten der Mitglieder, die von einer rassistischen Ungleichbehandlung

397) STEBBINS v. NATIONWIDE MUTUAL INSURANCE Co., 382 F.2d 267 (268)(4th Cir., 29.8.1967); JOHNSON v. SEABOARD AIRLINE R.Co., 405 F.2d 645 (649)(4th Cir., 29.10.1968), cert.den. 394 U.S.918, 89 S.Ct.1189 (24.3.1969); HILL, Title VII, S.10; COLEMAN, Title VII, S.5.

398) Die Schlichtungsbehörde für Titel VIII konnte erst ab Januar 1969 in Fällen der Diskriminierung durch Privatpersonen, die keine Bundesmittel zum Bau ihrer Häuser erhalten, tätig werden: § 803(a)(2) i.V.mit (a)(1).

betroffen sind.³⁹⁹⁾ Ein breit angelegter Angriff auf eine Vielzahl von Diskriminierungspraktiken ist auch der EEOC möglich, wenn sie gem. § 706(a) von sich aus ein Beschwerdeverfahren einleitet (sog. "patterns charge").⁴⁰⁰⁾

Der Grund für die Einführung des Schlichtungsverfahrens ist der, daß durch gütliche Einigung in möglichst vielen Fällen soziale Spannungen in Betrieben und Gewerkschaften vermieden werden sollten.⁴⁰¹⁾ Ist es dem Beschwerdeführer möglich, eine örtliche oder einzelstaatliche Schlichtungsbehörde um Vermittlung anzugehen, so soll dieser vor allem deshalb Gelegenheit zum Einschreiten gegeben werden, weil sie mit den örtlichen Verhältnissen besser vertraut ist als die EEOC.⁴⁰²⁾

Probleme gibt das Gesetz (§ 706(b)-(e)) hinsichtlich der Verbindlichkeit der Einigungen und dem erforderlichen Stand des Verfahrens bei Ablauf der Schlichtungsfrist auf.

Was die von den örtlichen und staatlichen Behörden erzielten Abkommen anbelangt, ist man sich einig, daß der von einer Diskriminierung Betroffene gleichwohl die EEOC bemühen kann, denn die Anrufung dieser Behörden sei ihm vom Gesetz vorgeschrieben, so daß von einer bindenden Wahl des Rechtsschutzweges nicht gesprochen werden könne.⁴⁰³⁾ Auch die von der EEOC erreichte Einigung soll nicht bindend sein, weil dem Beschwerdeführer nicht die Anrufung der Gerichte verwehrt werden könne.⁴⁰⁴⁾ Ein Beschwerfter, der erfährt, daß der Arbeitgeber sich nicht in zufriedenstellender Weise an das Abkommen hält, kann also eine Klärung in seinem Sinne durch Urteil erlangen.

399) INTERNATIONAL CHEMICAL WORKERS UNION v. PLANTERS MANUFACTURING Co., 259 F.Supp. 365 (368)(N.D.Miss., 30.9.1966)

400) LOCAL NUMBER 104, SHEET METAL WORKERS INTERNATIONAL ASSOCIATION, AFL-CIO v. EEOC, 303 F.Supp. 528 (529, 530) (N.D.California, 14.1.1969)

401) COLEMAN. Title VII, S.5

402) Senator HUMPHREY, 110 Cong.Rec.12725 (1964)

403) NOTE, Civil Rights Act 694; BERG, Title VII, S.84

404) BROWN v. FRONTIER AIRLINES, 305 F.Supp. 827 (829) (D.Colorado, 3.11.1969); COX v. UNITED STATES GYPSUM Co., 284 F.Supp. 74 (84)(N.D.Indiana, 28.3.1968), aff'd 409 F.2d 289 (291)(7th Cir., 9.4.1969); NOTE, Discrimination in Employment 632.

Mittlerweile ist auch das Problem entschieden, ob das Verfahren nur dann in die nächsthöhere Stufe übergeleitet werden kann, wenn die jeweilige Behörde innerhalb der ihr gesetzten Frist wenigstens versucht hat, eine Schlichtung zu erzielen, oder auch schon dann, wenn die Behörde über die Erforschung des Sachverhalts nicht hinausgekommen ist. Es hat sich nämlich herausgestellt, daß die Fristen für ein erfolgreiches Schlichtungsverfahren in der Regel zu kurz und die Behörden überdies mit Fällen überlastet sind (vgl. dazu 3.Kap. A II). Die Gerichte haben festgestellt, daß dem Beschwerdeführer die Verzögerungen im behördlichen Verfahren nicht zur Last gelegt werden können, so daß er unabhängig von dem Stande des Verfahrens nach Ablauf der jeweiligen Frist die EEOC bzw. das Gericht anrufen dürfe.⁴⁰⁵⁾

2. Titel VIII

Titel VIII gibt insofern ein besonderes Problem auf, als aus dem Wortlaut nicht klar hervorgeht, ob die Einschaltung der Schlichtungsbehörde (Secretary of Housing) zur Pflicht gemacht wird oder nicht.

§ 810(a) bestimmt, daß der durch eine Diskriminierung Verletzte Beschwerde beim Secretary of Housing einlegen kann. Es ist jedoch nicht eindeutig, ob damit gemeint ist, er könne sich auch gleich an das Gericht wenden, oder lediglich, daß er im Falle der Diskriminierung die rechtliche Möglichkeit habe, z u n ä c h s t den Secretary of Housing und dann das Gericht anzurufen (vgl. § 810(d)), d.h. überhaupt Rechtsschutz zu erlangen, jedoch nicht ohne Vorschaltung des Secretary.

§ 812(a) regelt jedoch das Klageverfahren, ohne von einer Verpflichtung zur Beschwerdeeinlegung beim Secretary of Housing zu sprechen.

405) MILLER v. INTERNATIONAL PAPER Co., 408 F.2d 283 (287) (5th Cir., 26.2.1969); PULLEN v. OATIS ELEVATOR Co., 292 F.Supp. 715 (717)(N.D.Georgia, Atlanta Division, 18.6.1968); QUARLES v. PHILLIP MORRIS, INC., 271 F.Supp. 842 (846, 847)(E.D.Virginia, Richmond Div., 11.4.1967).

Ein Vergleich der Bestimmungen des § 810 und des § 812 ergibt jedoch - und dies scheint die vorherrschende Meinung zu sein⁴⁰⁶⁾ - daß das Gesetz das Schlichtungsverfahren nicht obligatorisch macht. Denn schaltet der Diskriminierte gem. § 810(b) den Secretary of Housing erst nach 180 Tagen ein, so braucht das Gericht erst nach 210 Tagen - d.h. nach weiteren 30 Tagen, vgl. § 810(d) - angerufen werden; gem. § 812(a) muß die Klage jedoch spätestens nach 180 Tagen erhoben werden. Daraus wird ersichtlich, daß der Beschwerzte entweder den Weg des § 810 (zunächst Schlichtungsversuch, dann Klage) oder den des § 812 (sofortige Klageerhebung) wählen kann. Wählt er allerdings den Weg des § 810, so kann er einen Verstoß gegen Titel VIII dann nicht einklagen, wenn ihm ein örtliches oder staatliches Gesetz den Weg zu den Gerichten eröffnet; in diesem Fall ist er darauf beschränkt, unter dem örtlichen oder staatlichen Gesetz zu klagen (vgl. § 810(d)).

3. Titel II

Das Schlichtungsverfahren unter Titel II, daß nur nach Ermessen des Gerichts eingeleitet wird (§ 204(d)), wirft keine besonderen Probleme auf.

4. Zusammenfassung

Wendet man die für die EEOC gefundenen Grundsätze auch auf die Schlichtungsverfahren unter Titel II und Titel VIII an, so ist der Beschwerdeführer in keinem Falle an ein etwa erzieltes Schlichtungsabkommen gebunden. Er kann auch ohne Rücksicht auf den Stand des Schlichtungsverfahrens nach Ablauf der Schlichtungsfrist die Gerichte bemühen. Immerhin muß er aber 30 bis 90 Tage mit der Klage warten, ohne daß in den meisten Fällen in dieser kurzen Zeit eine Einigung erzielt

406) BROWN v. DO LUCA, 307 F.Supp.102 (103)(E.D. Wisconsin, 5.12.1969); Abgeordneter CRAMER, 114 Cong.Rec.9568 (1968); Abgeordneter CELLER, 114 Cong.Rec.9558 (1968); DUBOFISKY, Fair Housing 163; NOTE, Discrimination in Employment 636; COMMENT, Title VIII, S. 758; NOTE, Private Enforcement 839.

werden kann, weil die Behörden überlastet sind und vielfach auch die Erforschung des Sachverhalts sowie die Schlichtungsverhandlungen längere Zeit in Anspruch nehmen. Bei Titel VIII kann er diese Schwierigkeiten vermeiden, wenn er sich unmittelbar an das Gericht wendet. Unter Titel II muß er evtl. die Bemühungen der örtlichen oder staatlichen Behörde abwarten (Fall des § 204(c): 30 Tage); das Gericht wird in einem nicht leicht zu lösenden Fall aber wohl kaum die Bundesschlichtungsbehörde einschalten (vgl. § 204(d)). Im Falle des Titels VII verliert der Beschwerdeführer jedoch wertvolle Zeit, wenn die Behörden erfolglos sind (bis zu 90 Tage); in dieser Zeit kann die gewünschte Arbeitsstelle längst an einen weißen Bewerber vergeben worden sein.

Anders als der EEOC erlaubt es das Gesetz dem Secretary of Housing unter Titel VIII nicht, von sich aus Beschwerdeverfahren einzuleiten. Dem Secretary of Housing ist es somit nicht möglich, in einer "patterns charge" (vgl. oben 1) eine Vielzahl von Diskriminierungen anzugreifen. Doch bleibt es ihm unbenommen - und ebenso der EEOC -, in dem aus Anlaß einer Individualbeschwerde erreichten Schlichtungsabkommen den Beschwerdegegner auch in anderen Fällen zur Aufgabe von Diskriminierungspraktiken zu veranlassen; ist Beschwerdegegner eine Wohnungsgesellschaft, könnte auf diese Weise für eine Vielzahl von Schwarzen ein Nutzen erzielt werden.

V. Das Klageverfahren

1. Allgemeines

Unter den drei Titeln hat die Klagebefugnis, wer behauptet, diskriminiert worden zu sein (§ 204(a), § 706(e), § 810(d), § 812(a)). Damit ein etwaiger Klageerfolg nicht von vornherein zunichte gemacht wird, kann der Kläger gem. § 204(a) und § 812(c) den Erlaß einer einstweiligen Verfügung beantragen⁴⁰⁷⁾. Titel VII sieht in § 706(g) eine einstweilige Verfügung nicht

407) KOLBEN, Enforcing Open Housing 20, 21;
COMMENT, Title VIII, S. 763.

vor. Ein District Court hat dazu ausgeführt, einer solchen Verfügung bedürfe es nicht, weil der Kläger im Falle seines Obsiegens Lohnnachzahlung fordern könne, so daß ihm kein nicht wiedergutzumachender Schaden entstehe.⁴⁰⁸⁾

Um dem oft finanziell schwachen Schwarzen die Möglichkeit zur Erhebung einer Klage zu geben⁴⁰⁹⁾, können die Gerichte unter den Titeln dem Kläger einen Rechtsbeistand beordnen und ihn von der Leistung eines Kostenvorschusses sowie von einer Sicherheitsleistung befreien (§ 204(a), § 706(e), § 812(b)), wenn dies beantragt wird.

Weiteren Anreiz zur Klageerhebung⁴¹⁰⁾ geben die Gesetze mit der Bestimmung, daß die Gerichte dem Klagegegner die Verpflichtung auferlegen können, der obsiegenden Partei (§ 204(b), § 706(k)) bzw. dem obsiegenden Kläger (§ 812(c)) eine angemessene Gebühr für den hinzugezogenen Anwalt als Teil der Kosten zu erstatten (§ 204(b), § 706(k), § 812(c)).⁴¹¹⁾ Der Supreme Court hat bezüglich Titel II das richterliche Ermessen für die Zuerkennung der Anwaltsgebühr dahin eingeschränkt, daß der Ob-siegende grundsätzlich Anspruch auf deren Erstattung hat, es sei denn, besondere Umstände würden die Zuerkennung unbillig erscheinen lassen.⁴¹²⁾ Dies wird wohl auch unter Titel VII zutreffen, ist doch der Wortlaut des § 706(k) mit dem des § 204(b) identisch. § 812(c) gibt dem obsiegenden Kläger nur für den Fall einen Anspruch auf Erstattung der Anwaltsgebühren, daß er finanziell nicht in der Lage ist, diese selbst aufzubringen.

408) CULPEPPER v. REYNOLDS METALS Co., 296 F.Supp. 1232 (1237) (N.D.Georgia, Atlanta Division, 27.12.1968)

409) Senator HUMPHREY: U.S.EEOC, Legislative History 3007

410) NEWMAN v. PIGGIE PARK ENTERPRISES, INC., 390 U.S.400 (402) 88 S.Ct.964 (966) (18.3.1968)

411) IRVIN v. MOHAWK RUBBER Co., 308 F.Supp. 152 (61) (D.Ark., E.D., 12.1.1970)

Dies ist eine Ausnahme von dem Grundsatz des amerikanischen Zivilprozeßrechts, daß bei Zivilklagen jede Partei die Kosten für ihren Anwalt selber trägt, gleichgültig, ob sie obsiegt oder nicht. Dieser Grundsatz besteht deshalb, weil viele sonst von der Erhebung einer Klage abgehalten würden, müßten sie im Falle ihrer Niederlage den Anwalt des Gegners bezahlen. Vgl. dazu KOLBEN, Enforcing Open Housing 18.

412) NEWMAN v. PIGGIE PARK ENTERPRISES, INC., 390 U.S.400(402), 88 S.Ct.964(966)

Ob im Hinblick auf die Erstattung der Anwaltsgebühr wirklich von einer Ermutigung zur Klage gesprochen werden kann, erscheint bedenklich; denn verliert der Schwarze die Klage, muß er nicht nur die Kosten für seinen Anwalt, sondern auch für den des Gegners tragen. Da die andere Seite meist die besseren Anwälte haben wird (der Arbeitgeber etwa hat für diese wesentlich mehr Mittel zur Verfügung), muß der Schwarze damit rechnen, u.U. die Klage zu verlieren. Dies trifft nicht für Titel VIII zu, da der verlierende Kläger nicht zu zahlen braucht.

2. Die "Gruppenklage" (class action)

Da die Klagen von Einzelpersonen Diskriminierungen nur punktuell eliminieren können, es sei denn, fast alle Betroffenen würden klagen, da weiter Rassendiskriminierung wesensmäßig Gruppendiskriminierung ist,⁴¹³⁾ richtet sie sich doch gegen das Gruppenmerkmal der schwarzen Hautfarbe und nicht so sehr unmittelbar gegen die Person als solche, haben die Gerichte - unter der Führung des Supreme Court⁴¹⁴⁾ - für Diskriminierungsklagen die auch sonst für Zivilklagen zulässige sog. "Gruppenklage" (class action) zugelassen.⁴¹⁵⁾ Die Gruppenklage fußt auf Rule 23 der Federal Rules of Civil Procedure; sie verfolgt den Zweck, gleichgelagerte Fälle in einer Klage zusammenzufassen, damit eine Vielzahl gleichartiger Klagen nicht die Prozeßökonomie beeinträchtigt.⁴¹⁶⁾ Somit wird es Diskriminierungsopfern ermöglicht, gemeinsam einen breitangelegten Angriff gegen Diskriminierungspraktiken zu führen.

413) HALL v. WERTHAN BAG CORP., 251 F.Supp. 184 (186) (M.D.Tenn., Nashville Division, 3.3.1966); OATIS v. CROWN ZELLERBACH CORP., 398 F.2d 496 (499) (5th Cir., 16.7.1968)

414) NEWMAN v. PIGGIE PARK ENTERPRISES, INC., 390 U.S.400, 88 S.Ct. 964

415) MADLOCK v. SARDIS LUGGAGE Co., 302 F.Supp. 866 (877) (N.D.Miss., Delta Division, 13.8.1969); CLARK v. AMERICAN MARINE CORP., 297 F.Supp. 1305 (1306) (E.D.Louisiana, New Orleans Div., 11.4.1969).

416) KOLBEN, Enforcing Open Housing 24

Die Rule 23 nennt für die Zulassung der Gruppenklage folgende Voraussetzungen. Eines oder mehrere Mitglieder einer Gruppe können für alle Angehörigen der Gruppe die Klage erheben, wenn die Gruppe so groß ist, daß ein Auftreten aller vor Gericht nicht prozeßökonomisch (unpracticable) wäre, wenn hinsichtlich der einzelnen Fälle gemeinsame Sach- oder Rechtsfragen bestehen, das Klagevorbringen des oder der Gruppenvertreter "typisch" ist für die Beeinträchtigungen der anderen Gruppenangehörigen und die Vertreter der Gruppe die Interessen der Gruppe in fairer und angemessener Weise wahrnehmen. Zusätzlich muß der Klagegegner die angegriffenen Handlungen allen Mitgliedern gegenüber aus den gleichen Gründen vorgenommen haben, so daß ein Urteil möglich wird, welches der Gruppe einheitlich Rechtsschutz gewährt.

Bei der Gruppenklage kann somit einer für alle klagen. Der Kläger vertritt hier gewissermaßen das öffentliche Interesse an der Eliminierung rassistischer Ungleichbehandlungen.⁴¹⁷⁾ Er tritt - nach einer Formulierung des Supreme Court⁴¹⁸⁾ - als "privater Attorney General" auf, "eine Politik wahrnehmend, der der Kongreß höchste Priorität eingeräumt hat" (die Herstellung der Rassengleichheit). Das Gericht bezieht sich hier auf die Attorney General-Klage, die von den Bürgerrechtsgesetzen zur Verfolgung des öffentlichen Interesses zugelassen worden ist (§ 206, § 707, § 813; vgl. unten 3).

Die Gerichte haben Gleichartigkeit der Interessenlage hinsichtlich der Gruppenklage in folgenden Fällen als gegeben erachtet. Zunächst können die Schwarzen eine Gruppe bilden, die einzustellen ein Arbeitgeber innerhalb eines bestimmten Zeitraumes abgelehnt hat.⁴¹⁹⁾ Die Gruppenklage kann auch für Personen erhoben werden, die von einer einheitlichen Diskriminie-

417) BERG, Title VII - A Three Years' Review 322; JACKSON, Discrimination in Employment 194.

418) NEWMAN v. PIGGIE PARK ENTERPRISES, INC., 390 U.S. 400 (402), 88 S.Ct.964 (966)

419) BANKS v. LOCKHEED-GEORGIA Co., 46 F.R.D. 442 (443)(N.D. Georgia, Atlanta Division, 12.6.1968); MADLOCK v. SARDIS LUGGAGE Co., 302 F.Supp. 866 (870)(N.D.Miss., Delta Division, 13.8.1969).

rungsübung des Arbeitgebers - wenn auch im einzelnen unterschiedlich - betroffen sind, denn die Existenz dieser Praktik ist eine Quelle ständiger Diskriminierungen.⁴²⁰⁾ Zu denken ist etwa an die Beschäftigung von Schwarzen in einem von dem der Weißen getrennten (niederen) Beförderungsstufen-System. Hier werden sich zwar einzelne Schwarze besserstellen als andere, die Einrichtung der Sonderklasse diskriminiert aber alle Schwarzen. Es wäre unsinnig, in jedem einzelnen Fall nachzuprüfen, wie schwerwiegend die Folgen der diskriminierenden Einteilung jeweils sind. Ein anderes Gericht läßt die Gruppenklage gegen alle systematischen Diskriminierungspraktiken des Arbeitgebers zugleich zu.⁴²¹⁾ Einige Gerichte gehen so weit, die abgewiesenen Bewerber, die gegenwärtig in einem Betrieb Beschäftigten, sowie die künftigen schwarzen Bewerber, die noch gar nicht bekannt sind, in einer für die Gruppenklage relevanten Gruppe zusammenzufassen.⁴²²⁾

Sollte sich letztere Auffassung durchsetzen, so wäre die Gruppenklage ein Mittel, mit dem gezielt alle Diskriminierungen eines Arbeitgebers gleichzeitig eliminiert werden können.

Ob aber auch unter Titel VIII die Gruppenklage eine solche Wirkungsbreite hat, ist zweifelhaft. Ein District Court hat entschieden, daß die wenigen in einem Wohngebiet von Weißen lebenden Schwarzen die Gruppenklage gegen die diesen Wohnungsbezirk kontrollierende Wohnungssiedlungsgesellschaft nicht zugunsten der Schwarzen führen dürfen, die von der Gesellschaft abgewiesen worden sind; das öffentliche Interesse an der Integration auf dem Wohnungsmarkt könne nur der Attorney General verfolgen.⁴²³⁾

420) HALL v. WERTHAN BAG CORP., 251 F.Supp.184 (186)(M.D.Tenn. Nashville Division, 3.3.1966); auch BERG, Title VII - A Three Years' Review 322, 323.

421) JOHNSON v. GEORGIA HIGHWAY EXPRESS, INC., 417 F.2d 1122 (1124)(5th Cir., 30.10.1969)

422) CLARK v. AMERICAN MARINE CORP., 297 F.Supp.1305 (1306) (E.D.Louisiana, New Orleans Division, 11.4.1969); MONDY v. CROWN ZELLERBACH CORP., 271 F.Supp.258 (264, 265) (E.D.Louisiana, New Orleans Division, 26.7.1967); OATIS v. CROWN ZELLERBACH CORP., 398 F.2d 496 (497)(5th Cir., 16.7.1968); BANKS v. LOCKHEED'GEORGIA Co., 46. F.R.D.442 (443)(N.D.Georgia, Atlanta Division, 12.6.1968).

423) TRAFFICANTE v. METROPOLITAN LIFE INSURANCE Co., 322 F. Supp.352 (353)(N.D.California, 10.2.1971)

Streitig ist, ob jedes der Gruppenmitglieder zuvor die Beschwerde bei der Schlichtungsbehörde eingelegt haben muß, wie es im Normalfall unter Titel VII gefordert wird.⁴²⁴⁾ Die Mehrzahl der Gerichte läßt es genügen, wenn der Vertreter der Gruppe die EEOC angerufen hat⁴²⁵⁾, denn schon dadurch ist es der EEOC ermöglicht worden, in das Schlichtungsverfahren eine Regelung zugunsten der ähnlich Betroffenen einzubeziehen.⁴²⁶⁾

Unter Titel VII soll es - anders als bei der Individualklage - den Vertretern einer Gruppenklage möglich sein, eine einstweilige Verfügung zu erwirken, denn mit der Gruppenklage werde ebenso das öffentliche Interesse verfolgt wie mit der Klage des Attorney General; diesem aber werde in § 707(a) die Möglichkeit gegeben, eine einstweilige Verfügung in Dringlichkeitsfällen zu beantragen.⁴²⁷⁾

3. Die "Generalklage" des Attorney General

Die Bürgerrechtsgesetze erlauben dem Attorney General die Erhebung einer Klage in Fällen, in denen eine oder mehrere Personen in einer Vielzahl von Fällen wiederholt und beharrlich Schwarze diskriminieren.⁴²⁸⁾ Weil der Attorney General Diskriminierungspraktiken noch umfassender bekämpfen kann als Privatpersonen mit der Gruppenklage - es ist ihm möglich, nicht nur einen, sondern eine Reihe von Arbeitgebern einer Stadt oder eines Gebietes zu verklagen -, soll im folgenden

424) abl. MONDY v. CROWN ZELLERBACH CORP., 271 F.Supp.258(265) (E.D.Louisiana, New Orleans Division, 26.7.1967); BOWE v. COLGATE-PALMOLIVE Co., 272 F.Supp.332(338)(S.D.Ind., 30.6.1967).

425) BOUDREAUX v. BATON ROUGE MARINE CONTRACTING Co., 304 F. Supp.240(244)(E.D.Louisiana, BATON Rouge Division, 29.9.1969); BOWE v. PALMOLIVE-COLGATE Co., 416 F.2d 711 (720)(7th Cir., 26.9.1969); MILLER v. INTERNATIONAL PAPER Co., 408 F.2d 283 (284)(5th Cir., 26.2.1969); MADLOCK v. SARDIS LUGGAGE Co., 302 F.Supp.866 (877)(N.D.Miss., Delta Division, 13.8.1969).

426) so auch HARTLEY, Remedy Under Title VII, S. 423

427) CULPEPPER v. REYNOLDS METALS Co., 296 F.Supp.1232 (1237) (N.D.Georgia, Atlanta Division, 27.12.1968); vgl. oben 1 und Fn. 408

428) U.S. v. Gray, 315 F.Supp.13 (22)(D.Rhode Island, 14.7.1970) Senator HUMPHREY, 110 Cong.Rec. 13776 (1964). Vgl. § 206, § 707, § 813.

für die Klage des Attorney General der einprägsame Begriff der "Generalklage" gebraucht werden.

Der Attorney General hat in Amerika seit jeher die Befugnis, vor die Bundesgerichte zu gehen, wenn das Allgemeinwohl durch Verletzung von Bundesrecht beeinträchtigt wird.⁴²⁹⁾

Der Attorney General hat bisher in der Hauptsache die Diskriminierungspraktiken einzelner Arbeitgeber und Gewerkschaften - etwa deren diskriminierende "senority systems"- mit der Generalklage angegriffen.⁴³⁰⁾ Aus den unter Titel II entstandenen Generalklagefällen ist ein Fall hervorzuheben, in dem der Attorney General gegen die Inhaber von 23 Filmtheatern einer Stadt, die generell die Zulassung von Schwarzen abgelehnt hatten, vorgegangen war.⁴³¹⁾

Die Generalklage hat den Vorteil, daß sich hier kein unmittelbar Betroffener finden muß. Der Attorney General besitzt mit der Generalklage auch ein stärkeres Mittel als die Behörden, die lediglich versuchen können, durch Hinweise darauf, daß sie den Fall andernfalls an den Attorney General weiterleiten würden (wenn sich der Fall dazu eignet)⁴³²⁾, einen gewissen Druck auf den Beschwerdegegner auszuüben vermögen; im übrigen bleiben sie darauf beschränkt, den Beschwerdegegner durch Vorhalten der gesetzlichen Bestimmungen (Diskriminierungsverbot) zum Einlenken zu bewegen. Der Attorney General kann ebenfalls zunächst eine gütliche Einigung zu erreichen versuchen⁴³³⁾, jedoch ungleich wirkungsvoller, weil er andernfalls - anders als ein Großteil der Beschwerdeführer - in jedem Falle die Klage erheben wird.

429) IN RE DEBS, 158 U.S.564, 15. S.Ct.900 (905)(27.5.1895)

430) so etwa U.S. v. LOCAL 189, UNITED PAPERMAKERS and PAPERWORKERS, 416 F.2d 980 (5th Cir., 28.7.1969); weitere Nachweise in: U.S.CRC, Federal Effort 378 f.

431) U.S. v. FULF-STATE-THEATERS, INC., 256 F.Supp. 549 (N.D.Miss., Greenville Division, 29.6.1966)

432) Dies ist für die EEOC ausdrücklich vorgesehen in § 705(g)(6).

433) NOTE, Attorney General's Power Under Title VII, S. 189 Fn. 12

Damit Privatk Kläger, die unter Titel II und Titel VII vorgehen, ihre Sache besser vertreten können, ist dem Attorney General auch die Möglichkeit an die Hand gegeben, in Fällen von öffentlicher Bedeutung der Klage von Privatpersonen beizutreten (§ 204(a), § 706(e)). Da es sich um Fälle von öffentlichem Interesse handelt, kann der Attorney General die Klage auch dann zu einem Ende führen, wenn der Privatk Kläger diese nicht weiterverfolgen will.⁴³⁴⁾ Titel VIII sieht eine Intervention des Attorney General bei Privatklagen nicht vor.

C. Ergebnisse

Die Betrachtung der Bürgerrechtsgesetze von 1866, 1964 und 1968 hat gezeigt, daß sich heute anerkanntermaßen das Diskriminierungsverbot in den Vereinigten Staaten auf den gesamten privaten Rechts- und Geschäftsverkehr erstreckt.⁴³⁵⁾ Gewisse Probleme gibt dabei das Nebeneinander des 1968 "neu entdeckten" Gesetzes von 1866 und der in den sechziger Jahren geschaffenen Gesetze auf, wenden sich doch die §§ 1981 und 1982 u.a. gegen dieselben Diskriminierungen wie die neueren Gesetze, ohne jedoch wie diese Ausnahmen zuzulassen. Es ist abzusehen, daß diskriminierte Personen unter dem Gesetz von 1866 zu- meist nur in den Fällen klagen werden, in denen sich die Beklagten auf die Ausnahmen der Gesetze von 1964 und 1968 berufen könnten, würde die Klage auf deren Bestimmungen gestützt. Denn einmal sind diese wesentlich spezifischer als die Generalklausel des Gesetzes von 1866. Zum anderen gewährt das ältere Gesetz nicht die Möglichkeit, eine Schlichtungsbehörde anzurufen⁴³⁶⁾, so daß Betroffenen nur der Weg bleibt, in eigener Initiative unter erheblichem Kostenaufwand die Klage zu erheben. Die Kosten werden ihnen jedenfalls dann nicht ersetzt, wenn sie die Klage verlieren; damit aber müssen sie vielfach

434) NOTE, Attorney General's Power Under Title VII, S. 188

435) HELDRICH spricht diesbezüglich von der Schaffung eines "nahezu lückenlosen Rechtssystems": Entwicklung und Auswirkung der Judikatur des amerikanischen Obersten Gerichtshofs in der Rassenfrage.

436) JONES v. MAYER, 392 U.S.409 (417), 88 S.Ct.2186 (2191)

rechnen, sind sie doch meist finanziell nicht in der Lage, bessere Anwälte, deren sich die Gegenseite leicht bedienen kann, zu bezahlen. Hinzu kommt die Scheu jahrelang herumgestoßener, in ärmlichen Verhältnissen lebender Menschen von geringem Bildungsgrad und wenig ausgeprägter Widerstandskraft, die gerichtliche Kraftprobe mit Weißen zu bestehen, die sich sehr wohl wehren können. Dagegen bietet das Inangasetzen des Schlichtungsverfahrens gem. den Titeln VII und VIII ungleich größere Vorteile; es verursacht den Beschwerdeführern keine Kosten und läßt sie in vielen Fällen ihr Ziel auf gütliche Weise erreichen. Auch wenn die Schlichtung scheitert, die Behörde ihnen aber das Vorliegen einer Diskriminierung bescheinigt, können sie aus dem Schlichtungsverfahren Gewinn ziehen, werden sie dadurch doch zur Klageerhebung ermutigt, zumal die Meinung der in Diskriminierungssachen naturgemäß höchst kompetenten Schlichtungsbehörden bei den Gerichten großes Gewicht besitzt.⁴³⁷⁾

Die Bürgerrechtsgesetze tun zur Verbesserung der Lage der schwarzen Minderheit einen bedeutenden Schritt, wenn sie ihr einen Anspruch auf absolute Gleichbehandlung geben. Allerdings sind sie nicht in der Lage, den durch die Diskriminierungen der Vergangenheit herbeigeführten Rückstand der Schwarzen kurzfristig zu beseitigen. Die Wirklichkeit der Gettos macht einen entscheidenden Neubeginn auf der bloßen Basis der Nichtdiskriminierung nahezu unmöglich. Es werden zusätzliche Maßnahmen ergriffen werden müssen; darauf wird später⁴³⁸⁾ einzugehen sein. Eine bevorzugte Behandlung würde jedoch dem Diskriminierungsverbot zuwiderlaufen.

Die Probleme des Diskriminierungsbeweises sind großzügig gelöst worden. Der Nachweis rassistischer Vorurteile ist nicht erforderlich; es genügt der relativ einfach zu erbringende Beweis, daß die rassische Ungleichbehandlung als solche beabsichtigt war. In dem wichtigen Bereich der Eignungstests und

437) Vgl. INTERNATIONAL CHEMICAL WORKERS UNION v. PLANTERS MANUFACTURING Co., 259 F.Supp.365(366)(N.D.Miss., Delta Div., 30.10.1966). So auch der Supreme Court in GRIGGS v. DUKE POWER Co. hinsichtlich der Auslegung von Titel VII durch die EEOC, 401 U.S.424(434), 91 S.Ct.849(855).

438) 6.Kap. III 3

Vorbildungsanforderungen hat sich der Supreme Court sogar zur Verlagerung der Beweislast auf den Arbeitgeber entschließen können. Weist die Belegschaft eines Betriebes ein großes Mißverhältnis zwischen weißen und schwarzen Arbeitnehmern auf, kann auf das Vorliegen vergangener und anhaltender Diskriminierungen geschlossen werden. Der Arbeitgeber hat sich in diesem Falle besonders um die Anwerbung von Schwarzen zu bemühen. Auch ohne daß er sich rassistischer Diskriminierung schuldig gemacht hätte, darf sich der Arbeitgeber nicht lediglich auf den Arbeitsmarkt der Weißen stützen, sondern muß in gleicher Weise den der Schwarzen in Anspruch nehmen. Allgemein kann Rassendiskriminierung dann als nachgewiesen gelten, wenn Weiße in gleicher Lage ohne sachlichen Grund besser behandelt werden als Schwarze.

Schließlich verdient festgehalten zu werden, daß die Gesetze von 1964 und 1968 - zum Teil auch das von 1866 - die Verfolgung von Diskriminierungen nicht nur in Einzelfällen durch getrennt auftretende Privatpersonen erlauben, sondern auch in einer ganzen Reihe von Fällen mit Hilfe eines einzigen umfassenden und gezielt geführten Angriffs. Zunächst sei hier die der Schlichtungsbehörde eingeräumte Befugnis genannt, in einen von ihr geschlossenen Vergleich eine Anzahl anderer, ähnlich dem Beschwerdeführer beeinträchtigter Personen einzubeziehen zu versuchen. Leitet die Behörde von sich aus ein Verfahren ein, kann sie in einer "patterns charge" eine Vielzahl von Diskriminierungen zugunsten einer Vielzahl Betroffener rügen. Vor Gericht besteht für Private die Möglichkeit der Erhebung einer Gruppenklage, mit der alle Diskriminierungen eines Arbeitgebers oder einer Gewerkschaft angegangen werden können. Diese Gruppenklage nimmt Züge einer Popularklage an, wenn - zulässigerweise - auch zugunsten der künftig einmal von dem beklagten Arbeitgeber beschäftigten bzw. zu beschäftigenden Schwarzen geklagt wird. Auch hinsichtlich der §§ 1981 und 1982 ist die Erhebung einer Gruppenklage gestattet⁴³⁹⁾, so daß auf diese Weise auch hinsichtlich der Anwendung des Gesetzes von

439) KOLBEN, Enforcing Open Housing 25

1866 eine Breitenwirkung erreicht werden kann. Eine gar nicht hoch genug einzuschätzende Bedeutung hat aber vor allem die Generalklage des Attorney General, kann dieser doch mit dieser Klage gegen die Industriebetriebe einer ganzen Stadt und die Hausbesitzer ganzer Gettoviertel und Vororte einschreiten, wenn sich hier ein einheitliches Verhaltensmuster der Diskriminierung von Schwarzen feststellen läßt.

Darüber hinaus entfalten die Gesetze von 1866 und 1968 eine breit gefächerte Wirkung, wenn sie das "blockbusting" sowie die Durchsetzung von "restrictive covenants" verbieten, so daß die Integration der Rassen auf dem Wohnungsmarkt nicht länger schon in ihren Anfängen aufgehalten wird.

Drittes Kapitel

DIE ANWENDUNG DER BÜRGERRECHTSGESETZE

I. Titel II

1. Tätigkeit der Schlichtungsbehörde

Der zuständige Community Relations Service - eingeschaltet in Einzelfällen von den Gerichten nach Erhebung der Klage (§ 204(d)) - ist entgegen allen Erwartungen¹⁾ wegen Verstößen gegen Titel II so gut wie gar nicht in Erscheinung getreten. Im Jahre 1965 hatte die Behörde ganze 7 Fälle zu bearbeiten; in den darauffolgenden Jahren mußte sie ihre Titel II - Aktivitäten gänzlich einstellen.²⁾

Dieser Umstand ist vor allem der freiwilligen Befolgung des Diskriminierungsverbots zu verdanken, die schon bald nach Erlaß des Titels in erstaunlich großem Umfange einsetzte.³⁾ Hatte sich die Mehrzahl der gastronomischen Betriebe, Theater, Kinos, etc. vor 1964 der Zulassung von Schwarzen noch ener-

-
- 1) Man hatte mit einem wesentlich größeren Widerstand der Dienstleistungsbetriebe gerechnet; vgl. U.S.CRC, Federal Effort 937.
 - 2) U.S.CRC, Federal Effort 938 Fn.35
 - 3) U.S.CRC, Federal Effort 938

gisch widersetzt - so energisch, daß sogar afrikanische Diplomaten auf dem Wege von New York nach Washington, D.C., nirgends einkehren konnten⁴⁾ -, so ließen sich jetzt Tausende von Hotels und Restaurants von der bloßen Verabschiedung des Gesetzes so beeindruckt, daß sie ihre Diskriminierungspraktiken von einem Tag zum anderen aufgaben.⁵⁾ Diese Entwicklung wurde günstig beeinflußt durch die schnelle Reaktion des Supreme Court, der noch im Jahre 1964 in den Urteilen HEART of ATLANTA MOTEL, INC.v.U.S.⁶⁾ und KATZENBACH v. McLUNG⁷⁾ die Verfassungsmäßigkeit des Titels bestätigte. Die Befolgung des Titels verlangt den Adressaten keine Änderung althergebrachter Organisationsformen ab, sondern lediglich Änderungen im persönlichen Verhalten gegenüber den Farbigen, erfordert somit nur die Umkehr der Willensrichtung.⁸⁾

2. Tätigkeit der Gerichte

Das Ausmaß der freiwilligen Befolgung wirkte sich auch auf die Anzahl der bei den Gerichten erhobenen Klagen aus. Bis zum Jahre 1969 waren nur etwa 50 Fälle vor die Gerichte gelangt.⁹⁾ Es handelte sich hier meist um Feststellungen, ob ein Restaurationsbetrieb unter die Privatkлуб-Ausnahme fällt¹⁰⁾ und ob kleinere Cafeterias und Imbißstuben die erforderliche Beziehung zum zwischenstaatlichen Geschäftsverkehr haben (vgl. § 201(c)). Diese Zweifelsfragen dürften mittlerweile weitgehend geklärt sein, so daß wahrscheinlich die Zahl der Klagen künftig zurückgehen wird.

II. Titel VII

1. Tätigkeit der EEOC

a) Schlichtungsbemühungen

Anders als die Schlichtungsbehörde unter Titel II hat die EEOC hinsichtlich der Anwendung des Titels VII zentrale Be-

4) U.S.CRC, Federal Effort 30

5) U.S.CRC, Federal Effort 30

6) 379 U.S.241, 85 S.Ct.348 (14.12.1964)

7) 379 U.S.294, 85 S.Ct.377 (14.12.1964)

8) U.S.CRC, Federal Effort 34

9) LARSON, New Law of Race Relations 476

10) vgl. oben 2.Kap. 3.Abschn. B III 7 a

deutung. Das liegt einmal daran, daß ihre Anrufung bei Beschreiten des Rechtsschutzweges obligatorisch ist, zum anderen daran, daß bis heute Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt an der Tagesordnung sind. Titel VII verlangt von Arbeitgebern und Gewerkschaften die Aufgabe fest verwurzelter Organisationsstrukturen (hinsichtlich Anwerbungsmethoden und personaler Eingliederung), die oft erhebliche Umorganisierungen notwendig machen und vielfach auch auf den Widerstand der bisher privilegierten weißen Arbeitnehmer und Gewerkschaftsmitglieder stoßen.

Von 1965 - dem Jahr des Inkrafttretens des Titels (§ 716 (a)) - bis 1970 sind bei der EEOC 52 085 Beschwerden eingegangen¹¹⁾, wegen Diskriminierungen aufgrund von Rasse und Hautfarbe, wegen der Religionszugehörigkeit, des Geschlechts und der nationalen Herkunft. Die meisten Beschwerden kamen aus den Südstaaten¹²⁾, von denen nur wenige entsprechende Antidiskriminierungsgesetze haben. Von den 52 085 Beschwerden wurden 33 445 von der EEOC untersucht.¹³⁾ Die nicht untersuchten Fälle sind solche, die die EEOC an örtliche oder einzelstaatliche Behörden abgegeben hatte, solche, die einer Ergänzung durch den Beschwerdeführer bedurften, und Beschwerden, die nicht in die Zuständigkeit der EEOC fielen.¹⁴⁾

In 63% der untersuchten Fälle kam die EEOC zu dem Ergebnis, daß der Vorwurf der Diskriminierung begründet war.¹⁵⁾ Jedoch in weniger als der Hälfte der begründeten Beschwerden konnte die Behörde eine Schlichtung erreichen.¹⁶⁾ Es wird hier die Erfolgsrate der Schlichtungsbehörde des Staates New York interessieren, dessen Bürgerrechtsgesetz als Mustergesetz unter den Gesetzen der Einzelstaaten bezeichnet wird.¹⁷⁾ Die New Yorker Behörde hat in den Jahren von 1945 bis 1967 von 1896 Beschwerden über Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt 1850 geschlich-

11) U.S.CRC, Federal Effort 307

12) U.S.EEOC, 5th Annual Report 31

13) U.S.CRC, Federal Effort 307

14) U.S.EEOC, 5th Annual Report 35

15) U.S.CRC, Federal Effort 307

16) U.S.CRC, Federal Effort 307

17) Abgeordneter REID, House Hearings 44

tet, das entspricht einer Erfolgsrate von etwa 98%.¹⁸⁾ Allerdings betrug die Gesamtzahl der in diesem Diskriminierungsbereich eingelegten Beschwerden 11 206 und wurde die Beschwerde in 8424 dieser Fälle von der Behörde wegen von ihr festgestellter mangelnder Begründetheit verworfen.¹⁹⁾ Im Ergebnis hat die Behörde von New York nur etwa 12 bis 15 % der Fälle geschlichtet, die EEOC dagegen immerhin über 30%.

Die Zahl der von der EEOC erreichten Vergleiche scheint in den letzten Jahren zu stagnieren, wie folgende Tabelle zeigt:

Tabelle 8: ZAHL UND AUSGANG DER SCHLICHTUNGSVERSUCHE DER EEOC, 1965 - 1970²⁰⁾

	1965/66	1966/67	1967/68	1968/69	1969/70
Versuche insgesamt:	191	890	1244	1305	1179
erfolgreich:	111	306	424	486	342
teilweise erfolgreich:	20	77	89	90	105
gescheitert:	60	507	731	729	732

Das ist einmal darauf zurückzuführen, daß die Zahl der zu bearbeitenden Fälle jährlich stark zunimmt:

Tabelle 9: GESAMTZAHL DER JÄHRLICH VON DER EEOC ZU BEARBEITENDEN FÄLLE, 1965 - 1970²¹⁾

1965/66	1966/67	1967/68	1968/69	1969/70
8 854	12 927	15 058	17 272	20 122

Dadurch gerät die Behörde immer mehr in Rückstand. Es muß darauf hingewiesen werden, daß man ursprünglich an eine Zahl von 2000 Beschwerden gedacht hatte, die die EEOC jährlich zu bearbeiten haben würde.²²⁾ Deshalb hatte man der Behörde auch ent-

18) Abg. REID, House Hearings 46

19) Abg. REID, House Hearings 46

20) Vgl. U.S.EEOC, 2nd Annual Report 4; 4th Annual Report 7, 34; 5th Annual Report 36.

21) Vgl. U.S.EEOC, 2nd Annual Report 4; 4th Annual Report 5, 35; 5th Annual Report 63.

22) U.S.CRC, Federal Effort 269

sprechend wenige Personalstellen und ein vergleichsweise niedriges Budget zugebilligt.²³⁾ Allerdings sind hier stetig Verbesserungen vorgenommen worden. Belief sich das Budget von 1965/66 nur auf 13,25 Millionen Dollar, so waren es 1969/70 bereits 13,4 Millionen Dollar.²⁴⁾ Heute hat die EEOC in ihrer Zentrale (Washington, D.C.) und in ihren 13 Regionalbüros über 400 Mitarbeiter.²⁵⁾ Doch reichen Budget und Personal immer noch nicht zur Bewältigung der Arbeitslast aus.²⁶⁾ Wegen der ständig wachsenden Fallast liegt die Bearbeitungszeit gegenwärtig bei etwa 18 bis 24 Monaten für jede Beschwerde.²⁷⁾ Das führt in vielen Fällen dazu, daß die Beschwerde gegenstandslos wird oder der Beschwerdeführer jedenfalls nicht voll zufriedengestellt werden kann.²⁸⁾ Auch muß bei Arbeitgebern und Gewerkschaften der Eindruck entstehen, daß die EEOC eine "schwache" Behörde sei, mit der man sich nicht notwendig zu arrangieren brauche.²⁹⁾

Mag die Zahl der erzielten Schlichtungen relativ gering sein, so ist doch zu beachten, daß viele Vergleiche nicht nur dem jeweiligen Beschwerdeführer, sondern auch anderen Personen in ähnlicher Lage zugute kommen. So schätzt die EEOC, daß die 486 erfolgreichen und 90 teilweise erfolgreichen Schlichtungen des Jahres 1968/69 etwa 30 000 Personen Vorteile gebracht haben.³⁰⁾ Die Schlichtungen wirken sich nicht nur zugunsten der Diskriminierten aus; wenn etwa die Einstellungspraktiken hinsichtlich schwarzer Arbeitnehmer oder das diskriminierende Zweiklassensystem innerhalb eines Betriebes aufgegeben werden, haben alle künftigen schwarzen Arbeitnehmer der Firma davon den Nutzen.

Die Effektivität der EEOC könnte wesentlich größer sein, hätte sie die Befugnis zu bindenden Verwaltungsanordnungen

23) U.S.EEOC, 2nd Annual Report 2

24) U.S.EEOC, 2nd Annual Report 50; 5th Annual Report 60

25) NATHAN, Jobs & Civil Rights 18

26) U.S.CRC, Federal Effort 318

27) EEOC-Chairman BROWN: Senate Hearings 111

28) U.S.CRC, Federal Effort 346

29) U.S.CRC, Federal Effort 323

30) U.S.EEOC, 4th Annual Report 6

gegenüber den Beschwerdegegnern.³¹⁾ So aber muß das Schlichtungsverfahren oft genug als rein formale Vorstufe des Klageweges erscheinen.³²⁾

Die Bundeskommission für Bürgerrechte (U.S.CRC) wirft der EEOC vor, daß ihre Untersuchungsleiter oft nicht die fachlichen Voraussetzungen mitbringen, um die Beweisaufnahmen erfolgreich zu gestalten; überdies würden mit der Beweisaufnahme ständig andere Personen beauftragt, so daß selten jemand die notwendigen Erfahrungen sammeln könne.³³⁾ Demzufolge sei das von der EEOC beigebrachte Beweismaterial vielfach nicht ausreichend, um bei den Beschwerdegegnern den nötigen Eindruck zu erzeugen. Weiter wirft die U.S.CRC der EEOC vor, ihr begrenztes Potential nicht voll ausgeschöpft zu haben: das Untersuchungsverfahren sei zu umständlich, oftmals gehe sie lediglich der in der Beschwerde behaupteten Diskriminierung nach, ohne in einem breiteren Rahmen tätig zu werden, weiter leite sie fast nie Beschwerdeverfahren von sich aus ein (vgl. § 706(a)), und schließlich setze die EEOC keine Prioritäten für die Bearbeitung von Diskriminierungsfällen, die sich auf einen besonders großen Personenkreis auswirken.³⁴⁾

Demgegenüber verweist die EEOC darauf, daß sie seit Mitte des Jahres 1970 ein gestrafftes Verfahren eingeführt habe, das

31) NATHAN, Jobs & Civil Rights 36; Senate Hearings 44 ff.

32) NOTE, Private Enforcement 862

33) U.S.CRC, Federal Effort 318

34) U.S.CRC, Federal Effort 309, 333, 1048.

Diese Kritik übte die CRC im Jahre 1970. 1 Jahr später stellt die CRC in einem Follow-up-Report fest, die Zahl der von der EEOC eingeleiteten Beschwerdeverfahren habe 1970/71 immerhin 160 betragen, während es 1969/70 nur 79 gewesen seien (U.S.CRC, One Year Later 31). Nach diesem Report hat die EEOC mittlerweile auch Prioritäten für ihre Tätigkeit gesetzt. Vorrangig sind Fälle, die nach Durchführung von regionalen Diskriminierungs-Hearings vor die EEOC gelangen, Beschwerdeverfahren, die die EEOC gegen Betriebe und Gewerkschaften wegen deren gesamter Diskriminierungsübung aufnimmt, und Fälle von bundesweiter Bedeutung (U.S.CRC, aaO 27).

die Fallbearbeitungsdauer auf 1 Jahr herabsenken werde.³⁵⁾ Trifft diese Erwartung zu, so wird der Rückstand in der Fallbearbeitung abnehmen und die EEOC genügend Zeit haben, in eigener Initiative zu handeln und besonders bei den Betrieben nachzuforschen, die unverhältnismäßig wenige Arbeitnehmer beschäftigen.³⁶⁾

Die EEOC leitet zunächst 25 bis 30%³⁷⁾ der bei ihr eingehenden Beschwerden an 35 Einzelstaaten, die ein dem Titel VII entsprechendes Antidiskriminierungsgesetz besitzen.³⁸⁾ Obwohl diese Gesetze fast durchweg "starke" Gesetze sind, welche die jeweilige Schlichtungsbehörde mit Direktivbefugnissen ausstatten³⁹⁾, werden etwa 84% dieser Fälle an die EEOC zurückverwiesen, weil sie nicht oder nur unbefriedigend gelöst worden sind.⁴⁰⁾ Das ist zu einem guten Teil darauf zurückzuführen, daß Titel VII den staatlichen Behörden nur eine Bearbeitungszeit von 60 Tagen einräumt; immerhin hat die EEOC bisher für jeden Fall 1 1/2 bis 2 Jahre benötigt. Zum anderen verfügen auch die staatlichen Behörden über zuwenig Geld und Personal und haben Mühe, mit den Beschwerden fertigzuwerden, die sich allein auf das staatliche Gesetz stützen.⁴¹⁾ Dennoch kommen auch bereits geschlichtete Fälle an die EEOC zurück.⁴²⁾ Nach Meinung von Chairman BROWN, dem gegenwärtigen Vorsitzenden

35) U.S.EEOC, 5th Annual Report 34, 36

36) Gemäß dem 6th Annual Report, der den Verfasser nach Fertigstellung der Arbeit erreichte, hat die EEOC 1971/72 in Anwendung des beschleunigten Verfahrens zwar doppelt so viele Fälle abgeschlossen wie 1970/71 und in mehr als dreimal so vielen Fällen wie 1970/71 einen Schlichtungserfolg erzielt (S.1). Da aber die Zahl der eingehenden Beschwerden gegenüber früher unverhältnismäßig gestiegen ist (1970/71 14 129 Neuzugänge, 1971/72 bereits 22 920 Zugänge; Gesamtzahl aller 1971/72 zu bearbeiten gewesener Fälle: 33 214), vergrößert sich der Rückstand gleichwohl (S.1 und 55).

37) EEOC-Chairman BROWN: House Hearings 43

38) U.S.EEOC, 5th Annual Report 43

39) EEOC-Chairman BROWN: House Hearings 43

40) EEOC-Chairman BROWN: House Hearings 43

41) Abgeordneter HAWKINS, House Hearings 44, 45

42) EEOC-Chairman BROWN, House Hearings 45

der EEOC, liegt die Qualität von 90 bis 95% dieser Vergleiche weit unter der Qualität der von der EEOC erzielten Einigungen, dies trotz des Umstandes, daß die EEOC keine entsprechenden Druckmittel zur Hand hat.⁴³⁾ Wie BROWN weiter meint, gehen die Staaten traditionsgemäß nicht bis an die Grenze des Erreichbaren, um eine möglichst große Zahl von "geregelten" Fällen vorweisen zu können; bei Anlegung solcher Maßstäbe würde auch die EEOC in mehr Fällen zu einer Schlichtung gelangen.⁴⁴⁾ - Die Beschwerden, die ab initio vor die EEOC gelangen (also nicht erst dann, wenn es den staatlichen Behörden nicht gelungen ist, sie in zufriedenstellender Weise zu lösen), kommen zu einem nicht geringen Teil aus jenen Staaten, die über "starke" Gesetze verfügen und diese vielfach schon vor dem Jahre 1964 hatten. Gleichwohl war die Bekämpfung der Diskriminierungen im Arbeitsleben so wenig befriedigend, daß zu einem Teil auch aus diesem Grunde die Verabschiedung des Bundesgesetzes (Titel VII) erfolgte.⁴⁵⁾

Die bisher genannten Zahlen betrafen die Fälle von Diskriminierungen aller von Titel VII geschützten Minderheiten. Wegen rassischer Ungleichbehandlung werden jedoch weitaus die meisten Beschwerden eingelegt. So waren im Jahre 1969/70 von 17 780 neu eingegangenen Beschwerden 11 806 solche, die Rassendiskriminierung zum Gegenstand hatten.⁴⁶⁾ Davon richteten sich die meisten Beschwerden gegen die Diskriminierungen von Arbeitgebern, während Gewerkschaften weniger angegriffen wurden. Die folgenden beiden Tabellen sollen über Zahl und Art der Diskriminierungen Aufschluß geben, die in den Jahren 1968/69 und 1969/70 vor die EEOC gebracht wurden:

43) House Hearings 45

44) House Hearings 51

45) MILLER, The Petitioners 416

46) U.S.EEOC, 5th Annual Report 65

Tabelle 10: ZAHL UND ART DER 1968/69 UND 1969/70 NEU EINGEGANGENEN BESCHWERDEN ÜBER RASSENDISKRIMINIERUNG VON ARBEITGEBERN ⁴⁷⁾

	1968/69	1969/70
Gesamtzahl	8306	10 118
davon Diskriminierungen bei:		
Anstellung	1272	1602
Entlassung	1510	1892
Bezahlung	878	1070
Arbeit im Betrieb (Einstufung, Beförderung, etc.)	4446	5554

Tabelle 11: ZAHL UND ART DER 1968/69 UND 1969/70 BEI DER EEOC EINGEGANGENEN BESCHWERDEN ÜBER RASSENDISKRIMINIERUNG VON GEWERKSCHAFTEN ⁴⁸⁾

	1968/69	1969/70
Gesamtzahl	1022	1244
davon:		
Nichtaufnahme	136	171
Einstufung	110	131
Diskriminierungen allgemein...	776	942

Mögen auch über die Hälfte der vor die EEOC gelangten 52 085 Beschwerden (mit denen sich die Behörde in den Jahren 1965 bis 1970 zu beschäftigen hatte) Fälle von Rassendiskriminierung gewesen sein, so haben doch nur relativ wenige Schwarze den Weg zur EEOC beschritten. Der Grund für diese Zurückhaltung ist in der Furcht der schwarzen Arbeitnehmer zu finden, daß Arbeitgeber und Arbeitskollegen mit Repressalien antworten könnten.⁴⁹⁾ Es scheint wenig zu helfen, daß Titel VII in § 704(a) Vergeltungen gegen den Rechtsuchenden für rechtswidrig erklärt. Ein Autor, der eine größere Abhandlung über die Probleme des Titels VII verfaßt hat⁵⁰⁾, zitiert in

47) Vgl. U.S.EEOC, 4th Annual Report 35; 5th Annual Report 65.

48) Vgl. U.S.EEOC, 4th Annual Report 36; 5th Annual Report 67.

49) NATHAN, Jobs & Civil Rights 48

50) NATHAN, Jobs & Civil Rights

diesem Zusammenhang einen (ungenannten) Bürgerrechtsführer aus einem amerikanischen Südstaat, nach dessen Schätzung weniger als 10% der in seinem Staat diskriminierten Schwarzen bei der EEOC Beschwerde erheben würden.⁵¹⁾ Etwa die Hälfte der Beschwerden, die Rassendiskriminierung betreffen, soll mit Unterstützung von Bürgerrechtsorganisationen vor die EEOC gebracht worden sein.⁵²⁾

Um eine Vorstellung von dem Inhalt der von der EEOC erzielten Schlichtungsabkommen zu vermitteln, sollen einige der von der Behörde in ihren Jahresberichten angeführten Beispiele wiedergegeben werden.

Im Jahre 1969 kam die EEOC mit der Gewerkschaft der Eisenarbeiter in St.Louis, Illinois, überein, daß die Gewerkschaft alle Personen, die Eisenarbeiter werden wollten, an Arbeitgeber vermittele, unabhängig davon, ob diese Arbeitnehmer Mitglieder der Gewerkschaft seien oder nicht. Die Gewerkschaft verpflichtete sich weiter, keine Eignungstests zur Aufnahme in die Vermittlungsliste durchzuführen. Jeder Interessent sollte lediglich angeben müssen, über welche Kenntnisse und Erfahrungen er verfügt. Die wahre Bewährung sollte erst am Arbeitsplatz selbst erfolgen. Auswahlkriterien, die in der Vergangenheit eine diskriminierende Wirkung gezeitigt hatten, gab die Gewerkschaft auf.⁵³⁾

Ein anderer Fall betraf ein Chemiewerk, das die Beförderung seiner Arbeitnehmer von dem Bestehen einer ganzen Reihe von Tests abhängig gemacht hatte, deren Anforderungen in keinerlei Beziehung zu den Erfordernissen am Arbeitsplatz standen. Wer diese Tests bestand, wurde an einem Simulator ausgebildet, um den Umgang mit hochentwickelten technischen Apparaturen zu erlernen sowie den Ablauf ihm unbekannter chemischer Prozesse zu studieren. Es zeigte sich, daß die Tests fast nur von Weißen gemeistert wurden, während Schwarze wegen mangelnder

51) NATHAN, aaO 48

52) NATHAN, aaO 45

53) U.S.EEOC, 5th Annual Report 37

Allgemeinbildung zumeist versagten. Der Betrieb verpflichtete sich nunmehr, solche diskriminierenden Tests nicht länger durchzuführen, sondern nur noch den Erfolg der Ausbildung am Simulator entscheiden zu lassen. Innerhalb eines halben Jahres gelang es so 25 Schwarzen, die höher bewerteten Stellen zu erhalten.⁵⁴⁾

b) Andere Aktivitäten

Große Fortschritte hat die EEOC auch mit ihren Beratungsprogrammen zur freiwilligen Befolgung des Gleichbehandlungsgebots erzielt, die sie gem. § 705(g)(3) entweder auf Ersuchen von Arbeitgebern und Gewerkschaften oder in eigener Initiative durchführt.

Geht die EEOC in eigener Initiative vor, so nimmt sie vor allem Kontakt zu Unternehmen auf, die neue Werke errichten oder die bestehenden Betriebe erweitern, so daß eine Vielzahl von Arbeitskräften neu eingestellt werden muß. Die EEOC empfiehlt diesen Betrieben u.a., Anwerbungsbüros in oder in der Nähe von Wohngebieten zu eröffnen, die überwiegend von Schwarzen bewohnt werden, damit besonders Schwarze eine Beschäftigung erhalten. Weiter berät die EEOC die Firmen dahingehend, Schwarze nicht diskriminierenden Tests zu unterziehen.⁵⁵⁾

Im Jahre 1968/69 nahm die EEOC Verbindung zu 336 neuen oder erweiterten Betrieben auf. Nur 5 Unternehmen lehnten die Zusammenarbeit ab. 124 der Betriebe wurden von der EEOC aufgesucht; 88 dieser Firmen sandten der EEOC monatlich Berichte über die Fortschritte bei der Einstellung von schwarzen Arbeitnehmern zu. Diese 88 Betriebe nahmen im Jahre 1968/69 18 216 Arbeitskräfte auf; davon waren 4818 - also 26,5% - Schwarze.⁵⁶⁾ Das ist ein beachtliches Ergebnis, bedenkt man, daß die größeren amerikanischen Werke im Durchschnitt weniger als 10% schwarze Arbeitnehmer beschäftigen.⁵⁷⁾

54) U.S.EEOC, 4th Annual Report 7
55) U.S.EEOC, 4th Annual Report 26
56) U.S.EEOC, 4th Annual Report 26
57) U.S.EEOC, 5th Annual Report 47

Genannt sei noch ein Fall, in dem ein großes Kraftfahrzeugwerk, das seinen Betrieb in Ohio vergrößert hatte, die EEOC um Unterstützung bat. Der Erfolg dieser Kooperation war, daß der Betrieb 800 von 1200 Arbeitnehmern aus der Arbeitnehmer-schaft der Schwarzen rekrutierte.⁵⁸⁾ -

Von Zeit zu Zeit veranstaltet die EEOC öffentliche Hearings in Industrieballungsgebieten, in denen der Anteil der Schwarzen am Arbeitsmarkt besonders groß ist. Solche Hearings hat die EEOC abgehalten: 1967 in Charlotte, North Carolina (über die Lage der farbigen Arbeitnehmer in der Textilindustrie); ebenfalls 1967 in der Bundeshauptstadt (pharmazeutische Industrie); 1968 in New York (über die Beschäftigung in "white collar"-Berufen, d.h. als mittlere und höhere Angestellte); 1969 in Los Angeles (Luftfahrt-, Film-, Rundfunk- und Fernseh-industrie); schließlich 1970 in Houston, Texas (dieses Hearing erfaßte alle größeren Industrien in diesem Raume).⁵⁹⁾

Die Hearings sollen zunächst zur Information der EEOC am Orte dienen. Weiter ist es ihre Aufgabe, das Bewußtsein von Arbeitgebern, Gewerkschaften und Öffentlichkeit auf die Diskriminierungen der Farbigen (Schwarze, Mexiko-Amerikaner, Puerto-Ricaner) im Arbeitsleben zu lenken. Die EEOC ist der Ansicht, daß ihre Hearings zwischen den Beteiligten einen konstruktiven Dialog herbeiführen.⁶⁰⁾

Unmittelbar nach Beendigung der Hearings beginnt die EEOC in der betreffenden Region mit einer Reihe von Aktivitäten. Sie nimmt Beschwerden in einem eigens hierfür eröffneten Büro entgegen, schickt Berater zu den Betrieben, leitet Verfahren gegen Unternehmen ein, bei denen das Ausmaß der Diskriminierungen besonders groß ist, und empfiehlt in Einzelfällen dem Attorney General, die Generalklage zu erheben.⁶¹⁾

Der bisher größte Erfolg wurde in Los Angeles erzielt, wo die EEOC den Justizminister um Intervention gebeten hatte. In

58) U.S.EEOC, 5th Annual Report 38

59) U.S.CRC, Federal Effort 363; U.S.EEOC, Houston Hearings

60) U.S.EEOC, 5th Annual Report 2

61) U.S.CRC, Federal Effort 364-366

gemeinsamen Verhandlungen von EEOC und Attorney General mit 73 Filmproduzenten, 3 großen Fernsehgesellschaften und 13 Gewerkschaften gelang es - ohne daß es zu einer Generalklage kam -, ein Abkommen durchzusetzen, wonach sich die betreffenden Gewerkschaften verpflichteten, zu 20 bis 25% schwarze Arbeitnehmer an die Film- und Fernsehunternehmen zu vermitteln, die sich bereiterklärten, diese Schwarzen einzustellen.⁶²⁾

Gleichwohl ist die EEOC mit dem Erreichten nicht zufrieden. Sie meint, ein wirklicher Wandel sei nur möglich, wenn ihr der Gesetzgeber die Befugnis einräume, Arbeitgeber und Gewerkschaften zur Gleichbehandlung der Schwarzen zu zwingen.⁶³⁾ -

Andere Aktivitäten der EEOC bestehen darin, die örtlichen und staatlichen Schlichtungsbehörden bei der Planung von aktiven Antidiskriminierungsprogrammen zu beraten. Auch bildet sie zum Teil deren Personal aus. Damit will die EEOC erreichen, daß die Schlichtungsversuche auf staatlicher und lokaler Ebene die gleiche Qualität haben wie die auf der Bundesebene.⁶⁴⁾ Der EEOC stehen auch finanzielle Mittel zur Verfügung, um andere Behörden zu unterstützen.⁶⁵⁾ -

Weiter arbeitet die EEOC mit Bürgerrechtsorganisationen und Interessenverbänden zusammen, damit diese wirkungsvoll möglichst weite Kreise über die unter Titel VII bestehenden Rechte und Pflichten unterrichten und hinsichtlich der Befolgung des Gesetzes beraten. Hierzu werden Diskussionen und Seminare veranstaltet.⁶⁶⁾ -

Die EEOC gewährt auch Rechtsbeistand in Privatklagen; im Jahre 1969/70 stand sie 167 Klägern sachkundig zur Seite.⁶⁷⁾ Im gleichen Jahr empfahl sie dem Attorney General in 78 Fällen, in denen die Schlichtung gescheitert war, die Erhebung der Generalklage.⁶⁸⁾ Die Bundeskommission für Bürgerrechte meint da-

62) U.S.CRC, Federal Effort 365

63) U.S.EEOC, Houston Hearings, Vorwort (Chairman BROWN)

64) U.S.EEOC, 5th Annual Report 43, 44

65) U.S.EEOC, 5th Annual Report 2

66) U.S.EEOC, 5th Annual Report 39

67) U.S.EEOC, 5th Annual Report 17

68) U.S.EEOC, 5th Annual Report 17

zu, es würde weit mehr erreicht, wenn EEOC und Attorney General in einer größeren Anzahl von Fällen "konzertiert" vorgehen.⁶⁹⁾

2. Tätigkeit der Gerichte

a) Privatklagen

Die Zahl der Privatklagen, die gemäß Titel VII erhoben werden, ist beträchtlich. Von 1965 bis 1970 wurden 200 Entscheidungen zu Diskriminierungsfällen im Arbeitsleben veröffentlicht.⁷⁰⁾ Allerdings sind viele dieser Prozesse mit der rechtlichen und finanziellen Unterstützung von Bürgerrechtsorganisationen geführt worden. So beteiligte sich allein der Legal Defense Fund der NAACP (National Association for the Advancement of Colored People) an 70 Titel VII-Klagen.⁷¹⁾ Das Gesamtbild ist wenig ermutigend, denn in weniger als 10% der Fälle, die von der EEOC nicht beigelegt werden konnten, haben die Beschwerdeführer Klage erhoben.⁷²⁾ Hier sind solche Faktoren ursächlich wie Kosten- und Zeitaufwand, Furcht vor Repressalien und die Unerfahrenheit zumeist einfacher Arbeitnehmer in rechtlichen Dingen.⁷³⁾

Die Dauer der Prozesse beträgt im Durchschnitt etwa 16 Monate.⁷⁴⁾ Geht ein Fall in die Berufung, kann sich auch eine Prozeßdauer von 41 Monaten ergeben.⁷⁵⁾ Rechnet man die von der EEOC und dem Gericht benötigte Bearbeitungszeit für einen Dis-

69) U.S.CRC, Federal Effort 340

70) HARTLEY, Remedy Under Title VII, S.408

71) Jack GREENBERG, Beratender Direktor des Legal Defense Fund, in: Senate Hearings 70

72) EEOC-Chairman BROWN: Senate Hearings 40

73) EEOC-Chairman BROWN: Senate Hearings 40;
NATHAN, Jobs & Civil Rights 48, 49

74) EEOC-Chairman BROWN, House Hearings 39

75) EEOC-Chairman BROWN, House Hearings 39

kriminierungsfall zusammen⁷⁶⁾, so muß der Beschwerde, der nach Einlegung der Beschwerde die Klage erhebt - und dies wird er oft erst tun, wenn sich (nach 1 1/2 bis 2 Jahren) das Scheitern der Schlichtungsbemühungen herausgestellt hat -, im Durchschnitt etwa 3 Jahre auf die Lösung seines Falles warten. Hat überdies sein Heimatstaat ebenfalls ein entsprechendes Bürgerrechtsgesetz, so muß er zusätzlich 2 Monate veranschlagen. Der potentielle Kläger wird deshalb oft besser beraten sein, wenn er der EEOC seinen Fall nach der für ihr Tätigwerden vorgesehenen Höchstfrist von 60 Tagen (§ 706(e)) abnimmt und vor Gericht bringt, wird die Tatsache berücksichtigt, daß ein beträchtlicher Teil der Beschwerden nicht geschlichtet werden kann. Viele Beschwerdeführer werden aber gleichwohl darauf hoffen, daß die EEOC in ihrem Fall Erfolg haben wird, und deshalb 1 1/2 bis 2 Jahre auf das von ihr erzielte Ergebnis warten.

b) Generalklagen

Der Attorney General hat erst im Herbst des Jahres 1967 damit begonnen, gem. Titel VII bei den Gerichten Generalklagen zu erheben; bis Sommer 1970 hatte er erst 48 solcher Klagen angestrengt.⁷⁷⁾ In 15 dieser Fälle hatte der Attorney General bis Mitte 1970 obsiegt.⁷⁸⁾

Daß es nicht mehr Klagen waren, liegt einmal daran, daß der Attorney General für Titel VII-Sachen nur 40 Bearbeiter zur Verfügung hat.⁷⁹⁾ Zum anderen erfordert nach Auffassung des

76) Zwar schreibt § 706(e) vor, daß der Beschwerde die Klage spätestens innerhalb von 90 Tagen nach Einlegung der Beschwerde erheben muß; es handelt sich hier jedoch um eine Sollvorschrift (vgl. etwa PULLEN v. OATIS ELEVATOR Co., 292 F.Supp.715 (717)(N.D.Georgia, Atlanta Division, 18.6.1968); DENT v. St.LOUIS-SAN FRANCISCO RAILWAY Co., 265 F.Supp.56 (58)(N.D.Alabama, S.D., 10.3.1967)), so daß die Klage auch dann noch erhoben werden kann, wenn sich erst nach wesentlich längerer Zeit das Scheitern der Schlichtung herausstellt.

77) Richard G. KLEINDIENST, Stellv. Attorney General, in: House Hearings 69

78) KLEINDIENST (s.Fn.77): House Hearings 70

79) U.S.CRC, Federal Effort 371

Attorney General die Vorbereitung der Generalklagen, die oft gegen auf nationaler Ebene operierende Industrieunternehmen und Gewerkschaften gerichtet werden, einen besonders großen Aufwand.⁸⁰⁾ Es muß jedoch berücksichtigt werden, daß viele Fälle, die der Attorney General aufgreift, schon im Vorstadium gütlich beigelegt werden.⁸¹⁾

III. Titel VIII

1. Tätigkeit des Secretary of Housing

a) Schlichtungsbemühungen

Da Titel VIII gegenüber Privaten im wesentlichen erst zu Beginn des Jahres 1969 Verbindlichkeit entfaltet hat (vgl. § 803(a)(2)), kann der Secretary of Housing im Vergleich zur EEOC bisher nur verhältnismäßig wenige Beschwerden entgegengenommen haben. Bis Ende des Jahres 1970 gingen beim Secretary of Housing 2000 Beschwerden ein, davon 979 im Jahre 1969.⁸²⁾ Die EEOC hatte allerdings im ersten Jahr nach dem Wirksamwerden von Titel VII bereits 8854 Beschwerden erhalten.⁸³⁾ Die Diskrepanz mag sich daraus erklären, daß die Anrufung des Secretary of Housing - anders als die der EEOC - nicht obligatorisch ist für den Rechtsuchenden. Legt man die Erfahrungen des Staates New York zugrunde, so scheinen aber Beschwerden über Diskriminierungen auf dem Sektor der Arbeit allgemein in der größten Anzahl vorgebracht zu werden. Von 16 077 Beschwerden, die die Behörde des Staates New York in den Jahren 1945 bis 1967 erhalten hatte, bezogen sich 11 206 auf Arbeitsmarkt-Diskriminierungen, 3640 - nur ein Drittel davon - auf Wohnungsmarkt-Diskriminierungen und nur 1231 auf Diskriminierungen von Dienstleistungsbetrieben.⁸⁴⁾

562 der 2000 in den Jahren 1969 und 1970 eingegangenen Beschwerden erreichten das Schlichtungsstadium. 318 dieser 562

80) KLEINDIENST (s.Fn.77): House Hearings 75

81) U.S.CRC, Federal Effort 380

82) U.S.CRC, Federal Effort 448; U.S.CRC, Ohne Year Later 42.

83) U.S.EEOC, 2nd Annual Report 4

84) Abgeordneter REID: House Hearings 46

Fälle konnten zufriedenstellend geschlichtet werden, also etwas mehr als die Hälfte, im Vergleich zur Gesamtzahl der Beschwerden allerdings nur etwa 15%.⁸⁵⁾ Interessant ist hier wiederum die Erfahrung der Gliedstaaten. Nach einer Untersuchung des "National Committee against Discrimination in Housing" vom Jahre 1965 bekamen nur 12% der Personen, die Beschwerden bei den staatlichen Behörden eingereicht hatten, den ursprünglich gewünschten oder einen Wohnraum von ähnlicher Qualität.⁸⁶⁾

Wie der Secretary of Housing selbst angibt, liegt die Bearbeitungsdauer der vor ihn gelangten Fälle zwischen 5 und 6 Monaten.⁸⁷⁾

Nach einer Verlautbarung des Secretary of Housing sollen die Schlichtungen (wie diejenigen der EEOC) nicht nur dem einzelnen Beschwerdeführer, sondern einer ganzen Reihe von Betroffenen zugute kommen, etwa solchen, die von einer größeren Siedlungsgesellschaft abgewiesen worden sind.⁸⁸⁾

Auch der Secretary of Housing hat hinsichtlich der Anwendung von Titel VIII Personalsorgen; für diese Aufgabe stehen ihm nur etwa 120 Beamte zur Verfügung.⁸⁹⁾

Der Secretary of Housing verweist die bei ihm eingehenden Beschwerden zunächst an 21 Staaten, deren Gesetze er mit dem Bundesgesetz von 1968 für im wesentlichen vergleichbar hält.⁹⁰⁾ Das Ministerium ist dabei, die Gesetze anderer Gliedstaaten und Satzungen der Städte auf ihre Vergleichbarkeit mit Titel VIII zu untersuchen.⁹¹⁾ Im Jahre 1969 wurden lediglich 74 Beschwerden den staatlichen Behörden vorgelegt.⁹²⁾

Anders als der EEOC räumt das Gesetz dem Secretary of Housing nicht die Möglichkeit ein, in eigener Initiative Beschwerdeverfahren einzuleiten. Der Secretary of Housing kann

85) U.S.CRC, One Year Later 43

86) COMMENT, Title VIII, S.747

87) U.S.CRC, One Year Later 41

88) zit. in U.S.CRC, Federal Effort 448 Fn.56 i.V.mit 440 Fn.36

89) U.S.CRC, Federal Effort 447

90) U.S.CRC, Federal Effort 453

91) U.S.CRC, Federal Effort 454

92) U.S.CRC, Federal Effort 454

sich daher nur in der Weise behelfen, daß er Privatpersonen zur Einlegung von Beschwerden anregt - besonders gegen größere Wohnungsvermieter. Notwendig erscheint hier zunächst die Sammlung entsprechender Informationen im Bundesgebiet und deren Auswertung. Der Secretary of Housing hat im Jahre 1971 mit der Ermittlung solcher Informationen begonnen.⁹³⁾

b) Andere Aktivitäten

Außerhalb des Beschwerdeverfahrens führte der Secretary of Housing in den Jahren 1969 und 1970 Aufklärungskampagnen über den Inhalt von Titel VIII in Rundfunk, Fernsehen und Zeitungen durch.⁹⁴⁾

Gem. § 808(e)(1) und (2) ist der Secretary of Housing gehalten, Studien über Art und Ausmaß der Wohnungsmarkt-Diskriminierung in repräsentativen Wohngebieten anzustellen und darüber Reports zu veröffentlichen. Dies ist bisher noch nicht geschehen.

2. Tätigkeit der Gerichte

a) Privatklagen

Die Bestimmungen des Titels VIII sind noch zu jung, als daß hierzu bereits viele Fälle von den Gerichten entschieden sein könnten. Ein Blick in die Rechtsprechungssammlung United States Code Annotated (42 U.S.C.A. §§ 3601 ff.) zeigt, daß bisher äußerst wenige Fälle zu Titel VIII veröffentlicht worden sind; bei den veröffentlichten Entscheidungen handelt es sich vielfach um Urteile zu Generalklagen des Attorney General.

b) Generalklagen

Der Attorney General hatte bis Mittel 1970 120 Beklagte in Generalklagen verwickelt - oft mehrere in eine Klage.⁹⁵⁾ 22 dieser Klagen endeten mit einem Erfolg für das Ministerium.⁹⁶⁾

93) U.S.CRC, One Year Later 44

94) U.S.CRC, Federal Effort 466

95) U.S.CRC, Federal Effort 496

96) U.S.CRC, Federal Effort 496

Der Attorney General attackiert in besonderem Maße die Diskriminierungen in den Gettos der Großstädte und den angrenzenden Vororten.⁹⁷⁾ Seine bisherigen Anstrengungen unter Titel VIII sind bemerkenswert, besonders unter dem Gesichtspunkt, daß er hierfür nur 13 Juristen und 2 Sachbearbeiter zur Verfügung hat.⁹⁸⁾

IV. 42 U.S.C. §§ 1981 und 1982

Wie erinnerlich, wird unter dem Bürgerrechtsgesetz von 1866 keine Schlichtungsbehörde tätig. Nimmt man die Rechtsprechungssammlung United States Code Annotated als Grundlage, so sind bisher ebensowenige Entscheidungen, die Fälle von Diskriminierungen Privater betrafen, zu den §§ 1981 und 1982 ergangen wie zu Titel VIII. Das mag darauf zurückzuführen sein, daß die privatrechtliche Geltung des Bürgerrechtsgesetzes von 1866 verbindlich erst im Jahre 1968 vom Supreme Court (in der JONES-Entscheidung) festgestellt worden ist; insofern konnte das Bürgerrechtsgesetz von 1866 auch erst in den Jahren 1968 und 1969 Wirkung entfalten.

V. Zusammenfassung

Wenn auch die Bürgerrechtsgesetze erst wenige Jahre bestehen - dies muß hinsichtlich ihrer praktischen Anwendung auch von den §§ 1981 und 1982 gesagt werden -, lassen doch die bisherigen Erfahrungen der Behörden und Gerichte einen vorläufigen Schluß auf ihre Durchsetzbarkeit zu.

Die Diskriminierungsopfer haben in den vergangenen Jahren Tausende von Beschwerden eingelegt und Hunderte von Klagen erhoben, in der Hauptsache gem. den Titeln VII und VIII. (Titel II ist größtenteils freiwillig befolgt worden und hat keiner besonderen Durchsetzung bedurft.) Gleichwohl hat nur ein Bruchteil der Opfer die Rechtsschutzorgane um Hilfe angerufen. Der Grund dafür liegt häufig in der Furcht vor Repres-

97) U.S.CRC, Federal Effort 494

98) U.S.CRC, Federal Effort 493

salien und in der Scheu oft einfacher Menschen, ein ihnen umständlich und kaum kalkulierbar erscheinendes rechtliches Verfahren in Gang zu setzen. Hier müßten Wege gefunden werden, die Verletzten zur Verteidigung ihrer Rechte zu ermutigen. Ein weiterer Grund dafür, daß relativ wenige ihr Recht suchen, ist sicherlich die unziemliche Dauer des Verfahrens vor Behörden und Gerichten. Was die Behörden anbetrifft, müßte der Personal- und Geldmangel behoben werden und wäre ihnen die Befugnis zu bindenden Anordnungen zu verleihen, um den Beschwerzten rascher und damit wirkungsvoller zu helfen. Hinsichtlich des Verfahrens vor der EEOC zeichnet sich ein Wandel ab, glaubt diese doch, infolge der 1970 unternommenen Reorganisation der Schlichtungsprozedur die Bearbeitungszeit für die Beschwerden auf durchschnittlich 1 Jahr herabsenken zu können. Es scheint, daß die Behörden gewisse Anlaufschwierigkeiten bezüglich der Anwendung der neuen Gesetze gehabt haben, daß jedoch der von ihnen gewährte Rechtsschutz mit zunehmender Routine und Erfahrung bald schon wesentlich effektiver sein wird.

Bemühen auch nur wenige die Behörden und Gerichte, so kommen doch die Schlichtungsabkommen und die zu Gruppenklagen ergangenen Urteile außer den Beschwerdeführern und Klägern einer Vielzahl von Personen zugute. Noch größere Breitenwirkung erzielen die Behörden (vorerst nur die EEOC) mit ihren Beratungsprogrammen zur Förderung positiver Gleichbehandlung der Schwarzen und mit dem Mittel der Generalklage (des Attorney General), die Angriffe gegen eine Vielzahl von Unternehmen und Gewerkschaften (Titel VII) sowie gegen große Bauträger und Maklervereinigungen (Titel VIII) erlaubt. Die Generalklage ist das Mittel, das die fehlende Durchsetzungsmacht der Schlichtungsbehörden zu einem guten Teil auffängt: scheitert die Schlichtung, so veranlassen die Behörden in vielen Fällen beim Attorney General die Erhebung einer Generalklage, so daß letztlich doch ein bindender Spruch erreicht wird.

Die Durchsetzung der Gesetze hängt damit nicht so sehr von der diesbezüglichen Initiative einer möglichst großen Anzahl von verletzten Personen ab. Was die Beseitigung der Diskrimi-

nierungen auf dem Arbeitsmarkt betrifft, so werden es im wesentlichen die davon unabhängigen Bemühungen der EEOC⁹⁹⁾ und die gezielt gegen Massendiskriminierungen gerichtete Generalklage des Attorney General sein, die in absehbarer Zeit Diskriminierungserscheinungen in allen Gewerkschaften und größeren Betrieben zum Verschwinden bringen werden. Denn diese Behörden greifen gerade die institutionalisierte Ungleichbehandlung der Rassen an. Wenn diskriminierende "seniority systems" und diskriminierende Aufnahmetests, wenn auch hinsichtlich Einstufung, Behörderung und Bezahlung die diskriminierenden Zweiklassensysteme aufgegeben werden - dazu ist jeweils nur ein einziger Schritt der Behörde oder eines Gerichts erforderlich -, so fallen die Organisationsformen, die bisher jeden Schwarzen wieder benachteiligt haben, für alle Zukunft weg. Es wird für die Gleichbehandlung der Schwarzen als Minorität wenig Gewicht haben, wenn ein Personalchef in einzelnen Fällen Schwarze wegen seiner persönlichen Abneigung zurücksetzt. Wenigstens zum Schutze des Großteils der Schwarzen, die in unteren und mittleren Positionen beschäftigt werden, wird bald wegen Aufgabe der Diskriminierungen eine besondere Durchsetzung des Titels VII nicht mehr notwendig sein. Dagegen ist wohl weiterhin damit zu rechnen, daß sich die Weißen gegen die Übernahme der Schwarzen in die Spitzenpositionen der Industrie hartnäckig zur Wehr setzen.

Auch auf dem Wohnungsmarkt wird in einigen Jahren ein sichtbarer Rückgang systematischer Diskriminierungen zu beobachten sein, wenn genügend Gruppen- und vor allem Generalklagen gegen große Bauträger, gegen Besitzer von Mehrfamilienhäusern und Maklervereinigungen sowie auch gegen die Finanzierungsinstitute geführt werden. Es sei hier angemerkt, daß der Attorney General seine Bemühungen auf die Beseitigung des "blockbusting" und des diskriminierenden Verhaltens von Versicherungsgesellschaften konzentriert, das darin besteht, den Vertragspartnern von "restrictive covenants" gegen die Beeinträchtigung der aus

99) Ausdehnung der Schlichtungsabkommen auf andere Personen, Einleitung eigener Beschwerdeverfahren, Beratung zur Erreichung positiver Maßnahmen, etc.

diesen abgeleiteten Rechte Versicherungsschutz zu gewähren.¹⁰⁰⁾ Allerdings läßt sich auf diese Weise nicht den Diskriminierungen der Millionen von Besitzern kleinerer Häuser beikommen, die den Großteil des Wohnungsmarktes beherrschen. Gegen diese individuellen Diskriminierungen können nur Hunderttausende von Einzelbeschwerden und Einzelklagen etwas ausrichten. Insofern wird die Durchsetzung des Titels VIII mühevoll und langwierig sein. Hier liegt ein weites Betätigungsfeld für die Bürgerrechtsorganisationen.

Viertes Kapitel

VORSCHLÄGE ZUR VERBESSERUNG DER GESETZE

Bei der Untersuchung von Inhalt und Anwendung der Bundesbürgerrechtsgesetze haben sich einige Schwächen dieser Gesetze herausgestellt, insbesondere, was die Fassung der Ausnahmen und das Schlichtungsverfahren anbelangt. Eine Reform der Gesetze erscheint daher wünschenswert. Der Kongreß hat bereits verschiedene Anstrengungen zur Reformierung unternommen, ohne daß aber die Gesetze bisher geändert worden wären.¹⁾ Von anderer Seite sind entsprechende Musterentwürfe vorgelegt worden. Schließlich sind in der Literatur einige Autoren mit Reformvorschlägen in Erscheinung getreten. Alle diese Anregungen sollen im folgenden wiedergegeben werden, dies im Blick auf die geltenden Gesetze von 1964 und 1968. An eine Reform des Bürgerrechtsgesetzes von 1866 wird von keiner Seite gedacht. Dieses Gesetz ist zwar insofern mustergültig, als es keine Ausnahmen zuläßt; angesichts seiner generalklauselartigen Fassung, die vor allem von dem Fehlen verfahrensrechtlicher Regelungen gekennzeichnet ist, würde aber die Reform dieses Gesetzes eine völlige Neuschöpfung erfordern.

100) U.S.CRC, Federal Effort 496, 497

1) Eine Änderung hat nunmehr (1972) Titel VII erfahren; vgl. dazu unten Fn.17.

I. Reformentwürfe

Zwei Reformentwürfe sollen hier vorgestellt werden. Zunächst zu nennen ist das von Professor WITHERSPOON entworfene Gesetzesmodell, dem er die Bezeichnung "Alpha Model Federal Civil-Rights Act" gegeben hat²⁾ (im folgenden Alpha-Entwurf genannt). Dieser Entwurf erfaßt alle die von den Gesetzen von 1964 und 1968 geregelten Diskriminierungsbereiche. Der andere Entwurf ist von Professor DORSEN gefertigt worden; er trägt die Bezeichnung "Model Anti-Discrimination Act"³⁾ (im folgenden DORSEN-Entwurf genannt). Der DORSEN-Entwurf soll eine Vorlage zur Vereinheitlichung der Gesetze der Gliedstaaten sein und ist im Jahre 1966 von der National Conference of Commissioners on Uniform State Laws⁴⁾ gebilligt worden.⁵⁾ Obwohl der DORSEN-Entwurf keinen Vorschlag zur Verbesserung der Bundesgesetze darstellt, soll er gleichwohl hier erörtert werden, soweit er rechtstechnische Alternativen zum Alpha-Entwurf enthält. Wegen der bezweckten bundesweiten Annahme des DORSEN-Entwurfs soll jedoch zunächst in einer kurzen Bemerkung auf dessen Zielsetzung eingegangen werden.

Der DORSEN-Entwurf strebt einheitliche Staatengesetze an, damit etwa Farbige, die ihren Wohnsitz und ihren Arbeitsplatz in einen anderen Gliedstaat verlegen, dort gleiches Recht vorfinden und sich nicht erst mit stark unterschiedlichen Regelungen (insbesondere verfahrensrechtlicher Natur) vertraut machen müssen, was heute vielfach erforderlich wäre.⁶⁾ Zum anderen sollen die Staatengesetze den Bundesgesetzen inhaltlich angeglichen werden, damit die bei den Bundesbehörden eingelegten Beschwerden in jedem Fall an die staatlichen Behörden verwiesen werden können;⁷⁾ vielen Staaten ist es lieber, wenn sie die sich in ihrem Gebiet ereignenden Diskriminierungsfälle

2) Vorgelegt 1968 in seinem Buch: Administrative Implementation of Civil Rights; hier abgedr. S. 434 ff.

3) Vorgelegt im Jahre 1966, abgedr. in 4 Harvard Journal on Legislation (1966/67), S. 226 ff.

4) Diese Konferenz setzt sich aus Abgeordneten der Staaten-Parlamente zusammen: DORSEN, Law on Racial Discrimination 311.

5) DORSEN, Model Act 214

6) DORSEN, aaO 216

7) DORSEN, aaO 220

selber einer Lösung zuführen können.⁸⁾ Verschiedene Staaten haben denn auch nach 1964 ihre Gesetze verbessert oder überhaupt erst Gesetze erlassen, die den Bundesgesetzen entsprechen.⁹⁾ -

Der Alpha-Entwurf erfaßt nicht nur die Diskriminierungen der Dienstleistungsbetriebe, Arbeitgeber und Hausbesitzer, sondern auch diejenigen der privaten Schulen und Hochschulen. Alle Arbeitgeber und Gewerkschaften unterliegen dem Gleichbehandlungsgebot, auch wenn sie weniger als 25 Arbeitnehmer bzw. Mitglieder haben. Für den Bereich des Wohnungsmarkts werden keine Ausnahmen für die Besitzer von Einfamilien- und kleinen Mehrfamilienhäusern gemacht. Die Privatklub - Ausnahme kann nur von Dienstleistungsbetrieben in Anspruch genommen werden. "Restrictive covenants" erklärt der Entwurf für nichtig. Wie unter Titel VIII ist das "blockbusting" verboten; die entsprechende Bestimmung enthält eine ausdrückliche Ergänzung gegenüber § 804(e), nach der Maklern auch solche Darstellungen untersagt werden, nach denen der Einzug von Schwarzen in ein bestimmtes Wohngebiet die Grundstücke der Weißen abwerten und einen Anstieg der Kriminalität sowie die Verschlechterung der Qualität der Schulen zur Folge haben werde.- Der Entwurf erklärt die Einführung rassistischer Quoten für rechtswidrig, erlaubt jedoch die Ausarbeitung von begünstigenden Programmen, die die starke Unterrepräsentation der Schwarzen in Stadtteilen, Betrieben und Schulen beseitigen sollen, sofern diese Programme von der Schlichtungsbehörde gutgeheißen werden.

Hinsichtlich des Rechtsschutzverfahrens ist zunächst darauf hinzuweisen, daß sowohl der Alpha-Entwurf als auch der DORSEN-Entwurf nicht mehr für jeden Diskriminierungsbereich eine besondere Behörde für zuständig erklären, sondern die Schlichtung aller Diskriminierungsbeschwerden aus allen Lebensbereichen einer einzigen Behörde übertragen. Beide Entwürfe geben dieser Schlichtungsbehörde die Befugnis, im Falle des Scheiterns der Vergleichsverhandlungen bindende Anordnungen - sog. "cease and desist orders" - zu erlassen, in dem gleichen Um-

8) DORSEN, aaO 220

9) DORSEN, aaO 220; SOVERN, Legal Restraints 92.

fange, wie ein Gericht dies könnte. Damit die Bemühungen der Behörde in vielen Fällen nicht von vornherein zur Aussichtslosigkeit verurteilt sind, räumen die Entwürfe der Behörde die Möglichkeit ein, bei Gericht einstweilige Verfügungen zu beantragen. Die Behörde ist verpflichtet, sich 1 Jahr nach Erlaß einer Anordnung von deren Befolgung zu überzeugen.

Es besteht ein grundlegender Verfahrensunterschied zwischen beiden Entwürfen insofern, als unter dem Alpha-Entwurf zentrales Rechtsschutzorgan nur die Behörde ist, deren Entscheidungen von den Gerichten lediglich auf ihre rechtliche Richtigkeit überprüft werden, während der DORSEN-Entwurf entweder den Weg zur Behörde oder den zu den Gerichten - nicht aber beide zugleich - eröffnet. Auch hier ist die Entscheidung der Behörde lediglich rechtlich überprüfbar.

Bemerkenswert ist, daß beide Entwürfe auch dem Attorney General (des Bundes bzw. des jeweiligen Staates) und sogar Bürgerrechtsorganisationen die Einlegung einer Beschwerde bei der Behörde gestatten. Erheben solche Organisationen unter dem DORSEN-Entwurf die Klage, so müssen sie dies allerdings zugunsten einer bestimmten diskriminierten Person tun. -

Der Alpha-Entwurf beauftragt die Behörde, in besonderem Maße eigene Aktionen zur Verwirklichung des Gleichheitsziels zu unternehmen. So soll sie etwa Schwarzen bei der Arbeits- und Wohnungssuche helfen und besondere Ausbildungskurse veranstalten. Um die Rassenfrage besser angehen zu können, soll die Behörde überall dort örtliche Büros einrichten, wo die Probleme besonders gravierend sind, damit die Behörde vor allem auch einen Ausgleich mit den maßgebenden Interessengruppen des Ortes suchen kann.

II. Reformbestrebungen des Gesetzgebers

Nachdem sich herausgestellt hatte, daß die EEOC hinsichtlich der Mehrzahl der Beschwerden nicht in der Lage war, befriedigende Schlichtungsabkommen zu erzielen, wurden im amerikanischen Kongreß mehrfach Vorlagen eingebracht, nach denen die EEOC Direktivbefugnisse gegenüber den Beschwerdegegnern erhal-

ten sollte.¹⁰⁾ Zuletzt und eingehend behandelte der Kongreß den Entwurf eines "Equal Employment Opportunity Enforcement Act's" in den Jahren 1969 und 1970.¹¹⁾ Alle diese Vorlagen konnten jedoch in den jeweiligen Legislaturperioden nicht in die Gestalt eines Gesetzes gekleidet werden, weil der politische Widerstand zu groß war. In bezug auf das Gesetz von 1968 wollten einige Parlamentarier schon in dessen ursprünglicher Fassung der Schlichtungsbehörde größere Vollmachten geben, ohne daß auch hier solche Vorschläge von Erfolg gekrönt worden wären.¹²⁾

Um eine Vorstellung von den im Kongreß entwickelten Vorschlägen zu vermitteln, wird im folgenden der schon erwähnte Entwurf von 1969 (= E 1969) dargestellt werden.

Der E 1969 geht davon aus, daß bisher der Beschwerdeführer bei der EEOC oft keine definitive Entscheidung seines Falles erreichen konnte, sondern sein Recht letztlich in einem kostspieligen und zeitraubenden Prozeß suchen mußte.¹³⁾ Meinte der Gesetzgeber von 1964 noch, daß Diskriminierungen von übelwollenden und vorurteilsbehafteten Personen herrührten, die man am besten durch gütliches Zureden zu freiwilligem Einlenken bewegen könne, so hatte man inzwischen erkannt, daß Rassendiskriminierung im wesentlichen institutioneller, unpersönlicher Art ist (denkt man etwa an Eignungstests, denen sich Weiße wie Schwarze zu unterziehen haben, die aber dennoch eine diskriminierende Wirkung zeitigen).¹⁴⁾ Die Arbeitgeber sahen daher oft nicht ein, weshalb man ihnen einen persönlichen Vorwurf machte, zumal selten Rassenurteile Ur-

10) vgl. NATHAN, Jobs & Civil Rights 20

11) Bezeichnung der diesbezüglichen Vorlage des Senats: S. 2453; abgedr. in Senate Hearings 3 ff. Die entsprechenden Vorlagen des Repräsentantenhauses tragen die Bezeichnung: H.R. 6228 und H.R. 13517; abgedr. in House Hearings 2 ff. und 27 ff. (91st Congress, 1st and 2nd Sessions). Die Vorlage des Senats wurde vom Senat am 1.10.1970 verabschiedet (Washington Post, 2.10.1970, A 2). Jedoch konnte der Entwurf von 1969 nicht das Repräsentantenhaus passieren. Inzwischen (1972) hat eine neue, geänderte Vorlage zur Neugestaltung des Titels VII Gesetzeskraft erlangt; vgl. dazu unten Fn. 17.

12) S. 1358, 90th Congress, 1st Session (1967)

13) Senator WILLIAMS, Williams-Report 3, 4

14) Senator WILLIAMS, aaO 4

sache der Ungleichheit waren. So konnte es nicht verwundern, wenn sie eine Schlichtung vielfach ablehnten, glaubten sie doch, darin ein unzumutbares Eingeständnis ihres - nach ihrer Überzeugung nicht vorhandenen - Rassismus zu machen.¹⁵⁾ Mit Schlichtungsversuchen kam man also nicht weiter; man mußte die Adressaten des Gesetzes zur Aufgabe ihrer Diskriminierungen zwingen können.

Der E 1969 gibt daher der EEOC die Befugnis, im Falle des Scheiterns von Schlichtungsversuchen bindende Anordnungen zu treffen, die gerichtlich in rechtlicher Hinsicht überprüfbar sind. Die Alternative, nach der die Behörde notfalls sollte selber die Gerichte mit einer Klage anrufen können, wurde verworfen, weil dieses Verfahren zuviel Zeit kosten würde. Damit kein nicht wiedergutzumachender Schaden entsteht, kann die Behörde vor Erlass ihrer Anordnung bei Gericht eine einstweilige Verfügung beantragen. Beschwerden können auch "zugunsten einer verletzten Person" eingelegt werden; hiermit sollte sicherlich vor allem Bürgerrechtsorganisationen die Möglichkeit zur Einlegung einer Beschwerde gegeben werden.

Die Möglichkeit der Privatklage bleibt unter dem E 1969 bestehen. Anders als nach dem DORSEN-Entwurf (vgl. oben I) sind aber behördliches und gerichtliches Verfahren nicht Alternativen, die sich gegenseitig ausschließen. Der Beschwerdeführer kann sich zunächst an die EEOC wenden; nimmt ihm das Beschwerdeverfahren zuviel Zeit in Anspruch, kann er Klage erheben, und die EEOC stellt ihr Verfahren ein.

Materiell enthält der E 1969 insofern eine Änderung gegenüber Titel VII, als er schon Arbeitgeber und Gewerkschaften zur Gleichbehandlung der Rassen verpflichtet, die 8 und mehr (also nicht: 25 und mehr) Arbeitnehmer bzw. Mitglieder haben. Chairman BROWN, der Vorsitzende der EEOC, meint dazu, diese Senkung würde die Arbeitslast der EEOC um 20 bis 25% erhöhen,

15) Senator WILLIAMS, aaO 4

weshalb man die Senkung stufenweise über einen Zeitraum von 5 Jahren vornehmen solle.^{16) 17)}

III. Verbesserungsvorschläge in der Literatur

Der Vorschlag, die Schlichtungsbehörden mit Direktivbefugnissen auszustatten, ist auch von vielen Autoren der Literatur gemacht worden.¹⁸⁾ Besonders bemerkenswert erscheint die Anregung, die Bestimmungen über die Verweisung der Beschwerden an staatliche und örtliche Behörden zu streichen, weil die diesen eingeräumte Bearbeitungszeit zu kurz sei und die Beschwerden fast immer an die Bundesbehörde zurückgelangten.¹⁹⁾ Um dieses ineffektive Nebeneinander zu vermeiden, sollten die durch eine Diskriminierung Verletzten vor die Alternative gestellt werden, entweder die staatliche Behörde nach dem staatlichen Gesetz oder die Bundesbehörde gem. dem Bundesgesetz anzurufen.²⁰⁾

16) Senate Hearings 50

17) Nach Fertigstellung der vorliegenden Arbeit ist Titel VII nunmehr durch den "Equal Employment Opportunity Act" vom 24.3.1972 (Publ. Law 92-261) geändert worden. Die EEOC hat keine eigene Anordnungsbefugnis erhalten, sie kann (Ermessen!) aber bei Mißlingen der Schlichtung von sich aus Klage vor Gericht erheben, ohne der Mitwirkung der Verletzten zu bedürfen (§ 706(f)(1)). (Die Regelung führt zu einer noch größeren Belastung der Behörde. Gleichwohl ist es ihr möglich, in vielen Fällen schon mit der Androhung der Klage eine befriedigende Einigung zu erzielen und beim Scheitern eines Schlichtungsversuches wenigstens eine gerichtliche Klärung zu erreichen.) Die EEOC kann während des Beschwerdeverfahrens bei Gericht eine einstweilige Verfügung erwirken (§ 706(f)(2)). Zulässig ist auch die Einlegung einer Beschwerde "on behalf of a person" (§ 706(b); etwa durch eine Bürgerrechtsorganisation, ohne daß der Verletzte selbst in Erscheinung tritt). Der Beschwerdeführer darf das Gericht erst anrufen, wenn die EEOC eine Diskriminierung verneint oder es ablehnt, selber zu klagen (§ 706(f)(1)). Ab April 1974 soll die EEOC die bisher dem Attorney General zugewiesene Kompetenz zur Erhebung von "Generalklagen" übertragen erhalten (§ 707(c)). - Ab April 1973 werden auch solche Arbeitgeber und Gewerkschaften vom Gesetz erfaßt, die wenigstens 15 Arbeitnehmer oder Mitglieder haben (§ 701(b) und (e)); bislang lag die untere Grenze bei 25 Personen).

18) NOTE, Developments - Title VII, S.1271; NATHAN, Jobs & Civil Rights 36; COMMENT, Title VIII, S.762

19) NOTE, Developments - Title VII, S.1274, 1275

20) NOTE, Developments - Title VII, S.1275

Hinsichtlich des "blockbusting" ist der Vorschlag gemacht worden, den Maklern, die Hausbesitzer in Panikstimmung wegen des "drohenden" Einzugs von Schwarzen versetzen wollen, überhaupt schon die Kontaktaufnahme mit den Besitzern zu untersagen, solange diese nicht von sich aus ihre Absicht angezeigt haben, daß sie ihre Häuser zu verkaufen beabsichtigen.²¹⁾

IV. Zusammenfassung

Nach einhelliger Meinung sollten die Schlichtungsbehörden die Vollmacht zu definitiven Anordnungen in Diskriminierungsfällen erhalten. Um die Zurückhaltung betroffener Schwarzer bezüglich Einlegung der Beschwerde und Erhebung der Klage auszugleichen, sollten Bürgerrechtsorganisationen die Behörden und Gerichte zum Schutze der schwarzen Minderheit anrufen können.

Die Schlichtungsbehörden wären personell so gut auszustatten, daß sie sich neben dem Beschwerdeverfahren konstruktiv der Förderung der Schwarzen zuwenden können, indem sie ihnen bei der Arbeits- und Wohnungssuche behilflich sind sowie Berufsaus- und -fortbildungskurse veranstalten.

Um nicht die einen vom Diskriminierungsverbot zu erfassen, andere aber ohne wirklich einleuchtenden Grund davon auszunehmen, sollte auf die geltenden Exemtionen weitgehend verzichtet werden. Dies gilt insbesondere für die Vielzahl der Arbeitgeber, die weniger als 25 Arbeitnehmer beschäftigen.²²⁾ Angesichts des Gesetzes von 1866, das keine Ausnahmen kennt, erscheint ein Festhalten an den Ausnahmen der neueren Gesetze wenig sinnvoll.

21) NOTE, Blockbusting 189

22) siehe aber Fn.17

Fünftes Kapitel

VERGLEICH DER SITUATION DER SCHWARZEN VON 1960 MIT DER VON HEUTE

Ehe Überlegungen zu den tatsächlichen und möglichen Auswirkungen der Bürgerrechtsgesetze im Hinblick auf eine Verbesserung der Lage der schwarzen Minorität angestellt werden (vgl. dazu 6.Kap.), ist es angebracht, festzustellen, ob nach Erlaß der Gesetze diesbezüglich überhaupt ein positiver Wandel eingetreten ist; erst dann kann eine Antwort auf die Frage gesucht werden, welchen Anteil die Gesetze an einer solchen Entwicklung - sollte sie in der Tat zu beobachten sein - gehabt haben und haben werden.

Zunächst wird die Entwicklung der Einkommens- und Beschäftigungssituation der Schwarzen interessieren, da das für den Sektor der Arbeit geltende Bürgerrechtsgesetz von 1964 4 Jahre länger hat oder hätte Einfluß nehmen können als das Gesetz von 1968 auf die Liberalisierung des Wohnungsmarktes.

I. Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt

Die Einkommens- und Beschäftigungssituation der Schwarzen hat sich in den Jahren zwischen 1960 und 1970 merklich gebessert. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes der USA stieg in dieser Zeit das Durchschnittseinkommen der Schwarzen - gemessen am Durchschnittseinkommen der Weißen (= 100%) - von 53 auf 64%.¹⁾ Aber immer noch liegt das Einkommen der Weißen um ein Drittel über dem der Schwarzen.

Die Zahl der beschäftigten Schwarzen nahm von 1960 bis 1969 erheblich zu:

1) zit. in Frankfurter Rundschau, 28.7.1971, S.2

Tabelle 12

ZAHl DER BESCHÄFTIGTEN UND UNBESCHÄFTIGTEN, 1960 UND 1969²⁾

	Beschäftigte		Unbeschäftigte	
	Schwarze u.a.F. 3)	Weiße	Schwarze u.a.F.	Weiße
1960	6,9 Mill.	58,9 Mill.	0,8 Mill.	3,1 Mill.
1969	8,4 "	69,5 "	0,6 "	2,3 "
Veränderung	+ 21%	+ 18%	- 27%	- 27%

Die Beschäftigungsrate hat danach bei den Schwarzen stärker zugenommen als bei den Weißen, während die Arbeitslosenrate beider Gruppen in gleichem Maße gesunken ist.

Das Bild bei den Arbeitslosenraten, bezogen auf die Gesamtheit der Arbeitnehmer der jeweiligen rassischen Gruppe, stellt sich wie folgt dar:

Tabelle 13

ARBEITSLOSENRATEN, 1960 und 1969⁴⁾

	Schwarze u.a.F. ⁵⁾	Weiße
1960	10,2%	4,9%
1969	6,5%	3,2%

Obwohl die Arbeitslosenrate der Schwarzen von 1969 nur halb so groß wie die von 1960 war, lag sie immer noch doppelt so hoch wie die der Weißen. Die mittlerweile eingetretene Rezession der amerikanischen Wirtschaft hat jedoch eine beträchtliche Verschlechterung des Bildes von 1969 zur Folge gehabt. Im Frühjahr 1971 sahen sich die Schwarzen wieder (wie 1960) mit einer Arbeitslosenrate von 10% konfrontiert.⁶⁾ Die Arbeitslosenrate aller amerikanischen Arbeitnehmer betrug in der ersten Hälfte des Jahres 1971 etwa 6%.⁷⁾

2) U.S.LABOR & COMMERCE, Status of Negroes 28

3) u.a.F. = und andere Farbige

4) U.S.LABOR & COMMERCE, Status of Negroes 29

5) u.a.F. = und andere Farbige

6) TIME Magazine, 20.9.1971, S.16

7) TIME Magazine, 20.9.1971, S.19

II. Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt

Hinsichtlich der Rassentrennung auf dem Wohnungsmarkt haben sich zwischen 1960 und 1969 wenig Änderungen ergeben. Die folgende Tabelle mag über die Konzentration von Schwarzen in städtischen und nicht-städtischen Gebieten Aufschluß geben:

Tabelle 14

PROZENTUALE VERTEILUNG DER SCHWARZEN UND WEISSEN BEVÖLKERUNG INNERHALB UND AUSSERHALB STÄDTISCHER GEBIETE, 1960 und 1969⁸⁾

	Schwarze		Weiße	
	1960	1969	1960	1969
USA	100%	100%	100%	100%
Städt. Gebiete	65%	70%	63%	64%
Stadtkern	52%	55%	30%	26%
Vororte	13%	15%	33%	38%
Andere Gebiete	35%	30%	37%	36%

Der Bevölkerungsanteil der Schwarzen in den Ballungszentren der Städte hat nicht - wie es im Sinne der Integration wünschenswert gewesen wäre - abgenommen, sondern ist weiter angestiegen. Etwa in gleichem Maße haben die Weißen die Zentralstädte verlassen. Der Trend zur Ausweitung der Gettos hat sich somit verstärkt. Demgegenüber kann der leichte Anstieg der Schwarzen in den lebensfreundlichen Vorstädten nicht ins Gewicht fallen. Deutlicher noch zeigt die nächste Tabelle diese Entwicklung:

nächste Seite: Tabelle 15

8) U.S.LABOR & COMMERCE, Status of Negroes 7

Tabelle 15

PROZENTUALER ANTEIL DER SCHWARZEN AN DER GESAMTBEVÖLKERUNG DER EINZELNEN GEBIETE, 1960 und 1969⁹⁾

	1960	1969
USA	11%	11%
Städtische Gebiete	11%	12%
Stadtkern von Städten mit mehr als 1 Mill. Einwohnern	19%	26%
Stadtkern aller Städte mit mehr als 250 000 Einwohnern	17%	22%
Vororte	5%	5%
Andere Gebiete	10%	9%

Der Anteil der Schwarzen an der Gesamtbevölkerung der Vorstädte ist danach konstant geblieben. Das Nachrichtenmagazin TIME hat für den Zeitraum von 1960 bis 1970 diesbezüglich eine Zunahme der Schwarzen um ganze 0,3% festgestellt.¹⁰⁾

Nach einer Projektion der jetzigen Entwicklung auf das Jahr 1985 sollen bis 1985 10 weitere Millionen Schwarze in den Stadtzentren leben, während eine Verminderung der Anzahl der dort lebenden Weißen um 2,4 Millionen erwartet wird. Weiter rechnet man damit, daß bis 1985 4 Millionen Schwarze mehr als heute die Vorstädte bewohnen werden, was aber noch immer erst einem Anteil an der dortigen Gesamtbevölkerung von 5 bis 6% entsprechen wird.¹¹⁾ Natürlich könnte die vorausgesagte Entwicklung durch neu auftretende Faktoren beeinflusst werden, etwa durch die konsequente Anwendung des Gesetzes von 1968 oder durch eine in großem Umfange erfolgende Bereitstellung erschwinglicher Vorstadtwohnungen für die Schwarzen.

-
- 9) U.S.LABOR & COMMERCE, Status of Negroes 8
 10) TIME Magazine, 21.6.1971, S.16
 11) HODGE-HAUSER, Metropolitan Population Outlook, 1960-1985, S.110

III. Entwicklung auf dem Bildungssektor

Ob sich der Lebens- und Beschäftigungsstandard der Schwarzen in der Zukunft verbessern wird, hängt wesentlich von der Qualität ihres Bildungsstandards ab. Aus der Entwicklung dieses Standards in den Jahren seit 1960 läßt sich evtl. eine Prognose für den künftigen Bildungsgrad der Schwarzen ableiten.

Die Schülerzahlen und Schulabschlüsse der Schwarzen sind im letzten Jahrzehnt kräftig angestiegen. Hatten 1960 erst 38% der Schwarzen zwischen 25 und 29 Jahren eine "high school" besucht, so waren es 1970 schon 56%.¹²⁾ Etwa in gleichem Umfange ist der Prozentsatz bei den Weißen angestiegen (1960 = 65%, 1970 = 76%).¹³⁾ Auch die Zahl der Schwarzen in den "colleges" und Universitäten hat zugenommen:

Tabelle 16

SCHWARZE UND WEISSE IN "COLLEGES" UND UNIVERSITÄTEN,
1960 und 1968¹⁴⁾

	Schwarze		Weiße	
	1960	1968	1960	1968
18 und 19 Jahre	35%	45%	39%	51%
20 bis 24 Jahre	8%	12%	14%	22%

Die Zahl der schwarzen "college"- und Universitätsstudenten hat sich von 234 000 im Jahre 1964 auf etwa 350 000 im Jahre 1969 erhöht, das waren aber 1969 immer nur erst 4,7% aller Studenten.¹⁵⁾ Nur 4,25% aller über 25jährigen Schwarzen haben ein "college" absolviert, verglichen mit 11% der Weißen, die mehr als 25 Jahre alt sind.¹⁶⁾ Somit liegen die Schwarzen in der Hochschulausbildung, die den Weg zu den hochbezahlten Positionen in der Wirtschaft eröffnet, noch weit zurück.

12) Statistisches Bundesamt der USA, zit. in Frankfurter Rundschau, 28.7.1971, S.2

13) Statistisches Bundesamt der USA, wie Fn.12

14) U.S. LABOR & COMMERCE, Status of Negroes 48

15) LONG, World Almanac 1971, S.45

16) LONG, World Almanac 1971, S.45

Was die Integration von Schwarzen und Weißen an den öffentlichen Schulen anbelangt - dies ist wichtig im Hinblick auf eine qualitativ bessere Ausbildung der schwarzen Schulkinder - so ist festzustellen, daß der in dieser Beziehung traditionell rückständige Süden bedeutend größere Fortschritte macht als der Norden der Vereinigten Staaten.¹⁷⁾ Wurden im Jahre 1968 erst 18% der schwarzen Schüler im Süden an Schulen mit überwiegend weißer Schülerzahl unterrichtet, so waren es 1970 bereits 39%.¹⁸⁾ Im Herbst 1971 sollen 86% aller Schüler im Süden formal integrierte Schulen besucht haben.¹⁹⁾ Dagegen nimmt in den Großstädten des Nordens der schon einmal erreichte Integrationsgrad infolge der "Flucht" der Weißen in die Vororte und Kleinstädte ab.²⁰⁾ So sind die Schulen in Chicago zu 90%, in Washington, D.C., gar zu 96% "schwarz".²¹⁾ Der Unterschied ist wohl damit zu erklären, daß im Süden kleinstädtische und ländliche Schulbezirke vorherrschen, in denen sich keine Gettos mit Hunderttausenden von Schwarzen gebildet haben. Dagegen müßten im Norden die weißen Schulkinder von ihren Eltern häufig auf Schulen mit überwiegend schwarzer Schülerzahl geschickt werden; dies wollen die Eltern möglichst vermeiden, weil sie glauben, ihre Kinder würden eine unzulängliche Schulbildung bekommen.²²⁾ Die Weißen, die in den Stadtzentren leben, lassen ihre Kinder häufig in Privatschulen erziehen.²³⁾

IV. Änderung der öffentlichen Meinung zur Rassenintegration

Die Autoren GREELEY und SHEATSLEY haben Ende des Jahres 1971 eine Untersuchung des "National Opinion Research Center" in Chicago veröffentlicht, die eine Repräsentativumfrage bei der weißen Bevölkerung aus dem Jahre 1970 zur Rassenintegration zum Gegenstand hat und deren Ergebnisse in Beziehung zu früheren Umfragen setzt.²⁴⁾

17) NEWSWEEK Magazine, 13.9.1971, S.18, 19

18) NEWSWEEK Magazine, 13.9.1971, S.18

19) DER SPIEGEL, 6.9.1971, S.121

20) NEWSWEEK Magazine, 13.9.1971, S.19

21) NEWSWEEK Magazine, 13.9.1971, S.19

22) NEWSWEEK Magazine, 13.9.1971, S.19

23) U.S.NACCD, Report 1968, S.426

24) GREELEY & SHEATSLEY, Attitudes toward Racial Integration

Es sollen zunächst Zahlen wiedergegeben werden, die den Wandel der Integrationsbereitschaft der weißen Bevölkerung hinsichtlich der gemeinsamen Benutzung der öffentlichen Verkehrsmittel und hinsichtlich des gemeinsamen Schulbesuchs anzeigen. Die Haltung der Weißen zu diesen Fragen mag ein Indiz abgeben für deren Einstellung gegenüber den Schwarzen überhaupt.

Tabelle 17

INTEGRATIONSBEREITSCHAFT DER WEISSEN BEVÖLKERUNG HINSICHTLICH DER GEMEINSAMEN BENUTZUNG DER ÖFFENTLICHEN VERKEHRSMITTEL UND DES GEMEINSAMEN SCHULBESUCHS²⁵⁾

(N = Norden der USA, S = Süden der USA)

	1956			1963			1970		
	für Integration			für Integration			für Integration		
	N	S	USA	N	S	USA	N	S	USA
öffentlicher Verkehr	73%	27%	60%	88%	53%	77%	94%	67%	88%
Schulbesuch	61%	14%	48%	72%	33%	62%	82%	45%	75%

Aus der Tabelle wird deutlich ein allgemeiner Trend zu einer aufgeschlosseneren Haltung gegenüber den Schwarzen erkennbar. Besondere Beachtung verdient die Zunahme der positiven Stimmen in der Schulfrage, die wegen des unmittelbaren Betroffenseins von weißen Schülern und Eltern in Amerika größte Aufmerksamkeit findet.

Zu der Frage, ob sie bereit seien, gelegentlich einen Schwarzen zum Abendessen einzuladen, verhielten sich 1963 48% und 1970 62% der befragten Weißen zustimmend.²⁶⁾ Die Frage, ob Weiße das Recht haben, Schwarze von ihrer Wohngegend fernzuhalten, beantworteten 1963 45% und 1970 50% der Befragten mit "nein".²⁷⁾ Dagegen befürworteten nur 30% der 1970 Inter-

25) aaO 14

26) aaO 14

27) aaO 14

viewten Gesetze, die sich gegen die Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt richten.²⁸⁾ Hinsichtlich der Auflösung der Gettos und der Aufnahme der Schwarzen in die von den Weißen bewohnten Vorstädte hat sich demnach nur eine geringfügige Änderung ergeben; der Widerstand ist nach wie vor sehr groß.

Die Autoren der Veröffentlichung begrüßen die zunehmende Integrationsbereitschaft der weißen Bevölkerung. Sie verkennen dabei nicht, daß die Befragten sich in vielen Fällen wahrscheinlich nicht entsprechend ihren Bekundungen verhalten würden und überdies nur das sagten, was von ihnen ihrer Meinung nach erwartet würde. Gleichwohl besitze auch der Wandel der geäußerten Meinungen als solcher einen Aussagewert; insgesamt gesehen seien die Weißen heute in der Rassenfrage positiver eingestellt als früher. Insofern seien die Zahlen ein Zeichen des Fortschritts, wenn sie auch nicht das Stattfinden einer Reform der sozialen Lage der Schwarzen bewiesen.²⁹⁾

V. Ergebnisse

Seit 1960 hat sich die Situation der Schwarzen auf dem Arbeits- und Bildungssektor bedeutend gebessert. Der Einkommensanstieg hat es jedoch nicht vermocht, die Schwarzen aus den Gettos zu befreien; in den Vorstädten haben sie nicht an Boden gewonnen. Ob die Schwarzen die Verbesserung ihres Lebensstandards werden auf Dauer behaupten und ausbauen können, erscheint keineswegs ausgemacht, wie das Anschnellen ihrer Arbeitslosenrate auf 10% in der gegenwärtigen Rezession gezeigt hat. Ungünstige Entwicklungen der Gesamtgesellschaft treffen die Schwarzen besonders hart. Unabhängig davon werden sie wirtschaftliche Gleichheit vorläufig nur in den unteren Einkommensgruppen erlangen; an den Universitäten sind sie immer noch so stark unterrepräsentiert, daß ihr Eindringen in die einträglichen Positionen vorerst die Ausnahme sein wird.

In der Frage der Rassenintegration hat ein deutlicher Meinungsumschwung bei der weißen Bevölkerung stattgefunden, so

28) aaO 14

29) aaO 19

daß ein vorsichtiger Optimismus bezüglich einer weiteren Verbesserung der Lage der Schwarzen angebracht erscheint.

Sechstes Kapitel

EFFEKTIVITÄT UND ERFOLGSAUSSICHTEN DER GESETZE

I. Der angestrebte Erfolg: Formale Gleichheit der Minderheit

Ehe untersucht werden soll, ob und wie die Wirksamkeit der Bürgerrechtsgesetze gemessen werden kann, muß zunächst die Frage beantwortet werden, welcher Art das von den Gesetzen angestrebte Ziel ist. Erneut (vgl. oben 2.Kap. 3.Abschn. B I 2) muß betont werden, daß die Gesetze mit der Statuierung des formalen Gleichbehandlungsgebots nicht Gleichheit im Erfolg (Gleichheit im Lebensstandard und in den Lebensverhältnissen), sondern nur formale Gleichheit gewähren können. Der Rückstand der Schwarzen, der sich in der Wirklichkeit der Gettos widerspiegelt, läßt sich nicht durch Nichtdiskriminierung allein beseitigen. Insofern enthalten die Gesetze kein positives Programm.¹⁾ Gleichwohl ist nicht zu verkennen, daß die Gleichbehandlung Ungleichher (Schwarze und Weiße) den neuerlich Gleichbehandelten notwendig auch substantiell Vorteile bringt, wenn bisher immer nur Ungleichbehandlung im negativen Sinne der Fall war. Die Gesetze müssen daher, sollen sie als effektiv bezeichnet werden, auf dem Wohnungsmarkt Integrationserfolge und auf dem Arbeitsmarkt die graduelle Angleichung der Arbeitslosenraten von Schwarz und Weiß sowie ein Vordringen der Schwarzen in die besser bezahlten Stellungen zur Folge haben. Wegen der oben aufgezeigten Natur der Antidiskriminierungsgesetze können dies lediglich Teilerfolge sein. Welche Größenordnung diese Erfolge haben müssen, will man von einer weitgehenden Wirksamkeit der Gesetze sprechen können, läßt sich angesichts der Vielzahl nicht exakt feststellbarer Faktoren, die hinsichtlich der Verbesserung der Lage der schwarzen Minderheit von Einfluß sein können, nicht annähernd bestimmen. Am ehesten noch läßt sich die Größe des Wohnungs-

1) POTOMAC INSTITUTE, Housing Guide 1

und Stellenangebots feststellen, auch wenn dieses wirtschaftsbedingten Schwankungen unterworfen ist. Wie aber kann ermittelt werden, wieviele Schwarze die gewohnten Bindungen zu ihren Gruppenangehörigen aufgeben und als wenige in der fremden Umgebung der weißen Mehrheit Fuß fassen wollen? Wegen der bisherigen Feindseligkeit der Weißen ist dieser Wunsch bei den Schwarzen wenig ausgeprägt.²⁾ Es scheint, daß es gerade Teilerfolge der Bürgerrechtsgesetze hinsichtlich der Integration sein müssen, die bei den Schwarzen den Wunsch nach mehr Gleichheit wachrufen, um weitere Erfolge zu erzielen. Ohne die Bestimmung dieser Anfangserfolge ist eine Abschätzung des End Erfolges unmöglich. Von der Integration auf dem Wohnungsmarkt hängt wiederum die Verbesserung der Beschäftigungssituation und des Bildungsstandards ab.

Wenn auch die Frage nach dem von den Gesetzen angestrebten Erfolg nicht klar zu beantworten ist, so kann man sicherlich doch sagen, daß die Gesetze die Beschäftigungs- und Wohnungssituation der Schwarzen erheblich verbessern müssen, um effektiv genannt werden zu können.

II. Haben die Gesetze Erfolge erzielt?

Was die Wirksamkeit von Titel II anbelangt, so kann gesagt werden, daß die Dienstleistungsbetriebe zum überwiegenden Teil ihre Diskriminierungspraktiken aufgegeben haben.³⁾ Es brauchten hier lediglich Verhaltensweisen und nicht fest verankerte Organisationsformen umgestellt zu werden.⁴⁾ Anders als unter den Titeln VII und VIII bewirkt das Gleichbehandlungsgebot des Titels II auch Gleichheit im Ergebnis, weil hier lediglich die Ungleichbehandlung als solche der Gleichheit im Wege steht, nicht aber eine soziale Rückständigkeit der Schwarzen.

Die Titel VII und VIII haben nachweisbar insofern ein positives Ergebnis erbracht, als offene Diskriminierungen so gut wie nicht mehr geübt werden.⁵⁾

2) U.S.CRC, Racism in America 10

3) COMMENT, Title VIII, S.769

4) U.S.CRC, Federal Effort 34

5) NOTE, Developments - Title VII, S.1111

Hinsichtlich des Titels VIII erscheint es verfrüht, seine Einflußnahme auf den Wohnungsmarkt zu untersuchen, weil dieser Titel in vollem Umfange erst 1969 in Kraft getreten ist.

Dagegen ist es sinnvoll, erste Betrachtungen zur Wirksamkeit des Titels VII anzustellen, der immerhin schon seit dem Jahre 1965 Wirkung entfalten konnte.⁶⁾ Inwieweit können hier die erzielten Verbesserungen in der Beschäftigungs- und Einkommenssituation auf die Auswirkungen des Gesetzes zurückgeführt werden, inwieweit haben andere Umstände mitgewirkt?

Rechtssoziologische Arbeiten liegen hierzu noch nicht vor. Der Betrachter bleibt weitgehend auf Mutmaßungen angewiesen; mit der Äußerung von Vermutungen sollte besonders der ausländische Beobachter, der die gesellschaftlichen Verhältnisse Amerikas wenig kennt, zurückhaltend sein. Es sollen daher nur einige vordergründige Überlegungen zur Effektivität des Gesetzes angestellt werden, ohne daß eine definitive Antwort gegeben werden kann.

Man könnte meinen, die wirtschaftliche Lage der Schwarzen habe sich in den sechziger Jahren vor allem infolge des allgemeinen wirtschaftlichen Aufschwungs (sieht man von der gegenwärtigen Rezession ab) gebessert, der allen Arbeitnehmern - Weißen wie Schwarzen - mehr Arbeitsplätze eingebracht habe. Dem widerspricht aber, daß in den Nachkriegsjahren - von 1945 bis 1960 -, in denen die amerikanische Wirtschaft ebenfalls stark expandierte, das Durchschnittseinkommen der Schwarzen, verglichen mit dem der Weißen, nicht anstieg, sondern konstant blieb. Von 1950 bis 1960 betrug das durchschnittliche Einkommen der Schwarzen etwa 53% des Einkommens der Weißen.⁷⁾ Das könnte darauf hindeuten, daß der positive Wandel, der insbesondere seit 1966 (58% des Einkommens der Weißen⁸⁾) eingesetzt hat, der Verabschiedung von Titel VII und seiner Befolgung zuzuschreiben ist. Sollte dies der Fall sein, so ist schwer zu sagen, welchen Anteil am Erfolg die

6) s. § 716(a)

7) U.S.LABOR & COMMERCE, Status of Negroes 14

8) U.S.LABOR & COMMERCE, Status of Negroes 14

freiwillige Befolgung und welchen die Schlichtungsabkommen und Gerichtsurteile sowie die Beratungsprogramme der EEOC gehabt haben. Wahrscheinlich ist die Verbesserung mehr durch die vom Staat veranlaßte als durch eine freiwillige Befolgung zu erklären. Vielleicht haben sich einige Arbeitgeber und Gewerkschaften erst von der Anwendung des Gesetzes durch die EEOC und die Gerichte in anderen Betrieben und Gewerkschaften beeindrucken lassen. Im übrigen ist es zweifelhaft, ob bereits von einer erheblichen Auswirkung des Titels VII gesprochen werden kann, ist doch der Abstand zwischen dem Einkommen der Schwarzen und dem der Weißen seit 1960 nur um 11% kleiner geworden (vgl. oben 5.Kap. I).

III. Bestimmung der möglichen Wirksamkeit der Gesetze

1. Welche Widerstände sind zu überwinden?

Um die künftige Wirksamkeit der Gesetze abschätzen zu können, muß ein Blick auf die zu überwindenden Widerstände hinsichtlich der Gleichbehandlung der Schwarzen geworfen werden. Sodann ist zu prüfen, ob das Waffenarsenal der Gesetze diese Widerstände beseitigen kann.

Ein beträchtliches Hindernis stellt die Tatsache der getrennten Entwicklung von Schwarzen und Weißen dar. Lebten die Schwarzen nicht in Gettos, sondern - wenn auch in ärmlichen Verhältnissen - in kleinen Gruppen unter den Weißen, so würde ihre Integrierung weitaus weniger Schwierigkeiten bereiten.⁹⁾ Selbst wenn die Weißen bereit wären, die Millionen der Schwarzen aus den Gettos in ihren Wohngegenden zu akzeptieren, so ist doch hier das Angebot von erschwinglichen Wohnungen so gering, daß nur ein Bruchteil der Schwarzen aufgenommen werden könnte.

Das Haupthindernis besteht aber in dem Widerwillen sehr vieler - wenn nicht der meisten - Weißen, die Schwarzen als Nachbarn zu akzeptieren.¹⁰⁾ Vielfach beruht dieser Unwillen

9) ABRAMS, Housing Problem 73

10) NOTE, Jones v. Mayer 1055; siehe auch 5.Kap. IV

nicht so sehr auf der Abneigung gegen die Schwarzen, sondern erklärt sich daraus, daß die Weißen nicht ihre Gewohnheiten ändern wollen.¹¹⁾ Über Jahrzehnte hinweg haben sie ihre Häuser nur Weißen verkauft und vermietet und so blühende Wohngebiete geschaffen, in denen in sozialer Hinsicht alles zum besten steht. Die Aufnahme von Schwarzen verspricht ihnen keine Vorteile und bedeutet vielen ein Wagnis.¹²⁾ Aber auch Vorurteile bestimmen in nicht unerheblichem Maße das Bild der Ablehnung, Vorurteile, die wegen des Kontaktmangels zwischen Schwarz und Weiß ein zähes Leben führen.¹³⁾ Hält man die Schwarzen vielleicht nicht mehr so sehr für rassisch minderwertig, so leitet man ihre Inferiorität aus ihrer tatsächlichen Lage ab. Eine am wirtschaftlichen Erfolg orientierte Leistungsgesellschaft wie die amerikanische kann den Schwarzen nicht ihre Erfolglosigkeit nachsehen, deren Markenzeichen das Getto ist.¹⁴⁾ Gefflissentlich wird übersehen, daß die Weißen es waren, die die Schwarzen in die Gettos abgedrängt und dort sich selbst überlassen haben. Nunmehr will man sich nicht mit dem Elend der Schwarzen infizieren, indem man sie in die Gemeinschaft der Weißen aufnimmt. Da die Schwarzen auf der untersten Stufe der sozialen Leiter stehen, ihre Familienverhältnisse zerrüttet sind und sie besonders hohe Kriminalitätsraten aufzuweisen haben¹⁵⁾, befürchten die Weißen schädliche Folgen für die Aufrechterhaltung der geordneten Verhältnisse, die Wertbeständigkeit ihrer Grundstücke und die Erziehung ihrer Kinder.¹⁶⁾ So nimmt es nicht wunder, wenn die Weißen der "out-group" der schwarzen Minderheit ablehnend gegenüberstehen.¹⁷⁾

Was den Bereich der Arbeit angeht, so betrachten die weißen Arbeitnehmer die Schwarzen oftmals als unliebsame Konkurrenz.¹⁸⁾

11) SCHWARTZ-DISCH, White Racism, Introduction 4

12) SCHWARTZ-DISCH, aaO 5

13) SCHMIDT, Spanish Surnamed 52

14) SCHWARTZ-DISCH, aaO 65

15) SCHWARTZ-DISCH, aaO 65

16) SCHWARTZ-DISCH, aaO 4

17) NOTE, Jones v. Mayer 1055

18) BOGGS, Racism 159

Viele der in den Vorstädten belegenen Betriebe sind zurückhaltend mit der Einstellung von Schwarzen, weil sie die ablehnende Reaktion ihrer weißen Belegschaft besorgen und - oft zu Recht - glauben, sie fänden in den Vorstädten keine Wohnungen für ihre schwarzen Arbeitnehmer.¹⁹⁾

Besonders nachteilig wirkt sich der Umstand aus, daß ein Großteil der Weißen meint, die Schwarzen würden bereits gleichbehandelt²⁰⁾, mehr noch, ihnen würde jeder Wunsch vom Staat erfüllt, sie (die Weißen) müßten hohe Steuern zahlen, damit die "Anti-Armutsprogramme" sowie die Fürsorge- und Arbeitslosenunterstützung für die Schwarzen finanziert werden können.²¹⁾ Solche Einstellungen lähmen jede Bereitschaft, besondere Anstrengungen zur Besserstellung der schwarzen Minderheit zu unternehmen.

2. Können die Gesetze ein positives Verhalten herbeiführen?

Die Frage, ob die Bürgerrechtsgesetze in der Lage sind, die Weißen zur Aufgabe diskriminierender Verhaltensweisen zu bewegen, wird oft in der Form gestellt, ob Gesetze etwas gegen soziale Vorurteile auszurichten vermögen.²²⁾ Diese Frage wird zumeist verneint.²³⁾ Schon im Jahre 1896 führte der Supreme Court in seiner Entscheidung PLESSY v. FERGUSON²⁴⁾ aus, Gesetze könnten nicht "rassische Instinkte" beseitigen.²⁵⁾ Im Hinblick auf die Gesetze der Gegenwart stimmen dem einige Autoren mit dem Argument zu, diese versuchten lediglich, die Symptome (die äußerliche Ungleichbehandlung) zu kurieren, ohne die Ursachen (nämlich die Vorurteile) anzugehen.²⁶⁾ Es sei undenkbar, daß Gesetze Vorurteile verbieten könnten, dies

19) ABRAMS, Housing Problem 68

20) SCHWARTZ-DISCH, White Racism, Introduction 3; FERMAN, Negro and Equal Opportunities, Preface VI.

21) SCHWARTZ-DISCH, aaO 3

22) AVINS, Open Occupancy 54;
LOCKARD, Toward Equal Opportunity 142.

23) vgl. Fn.22

24) 16 S.Ct.1138 (18.5.1896)

25) 16 S.Ct.1138 (1143)

26) BOGGS, Racism 75

ließe sich allenfalls durch Überzeugen und Erziehen bewirken, sei also eine moralische Aufgabe und nicht eine solche des Gesetzgebers.²⁷⁾

Dem ist zunächst entgegenzuhalten, daß die Gesetze primär nicht Vorurteile, sondern objektive Diskriminierungshandlungen bekämpfen. Dem Gesetzgeber sind die Motive gleichgültig. Darüber hinaus spricht viel dafür, daß sie sekundär auch Vorurteile ausräumen können. Der amerikanische Psychologe GORDON W. ALLPORT, der auf dem Gebiete der Vorurteilsforschung richtungweisend gewesen ist, äußert in seinem Standardwerk "The Nature of Prejudice" (1954) die Ansicht, je mehr die Bürgerrechtsgesetze sichtbare Ungleichbehandlungen eliminieren würden, desto mehr würde die Voreingenommenheit gegenüber den Schwarzen schwinden, denn die Vorurteile verlören ihre Relevanz, wenn sie sich in der Außenwelt nicht äußern könnten.²⁸⁾ Natürlich ist dazu zunächst die konsequente Durchsetzung der Gesetze erforderlich. In der Tat sollen Weiße in integrierten Gebieten ihre Vorurteile weitgehend abgebaut haben²⁹⁾, insbesondere, weil die Grundstückswerte entgegen der allgemeinen Annahme nicht fielen.³⁰⁾ Und in den Betrieben scheint der Betriebsfrieden durch die Mehraufnahme von Schwarzen nicht gefährdet worden zu sein.

Nach Meinung vieler Betrachter können die Gesetze, die Diskriminierungen für rechtswidrig erklären, auch auf das öffentliche Bewußtsein im Sinne eines Meinungsumschwungs einwirken.³¹⁾ Denn gerade die Existenz der Gesetze beweist, daß sich die Rassenfrage so zugespitzt hat, daß zu ihrer Lösung moralische Überzeugungskraft nicht mehr ausreicht. Die erzieherische Wirkung von Antidiskriminierungsgesetzen läßt sich belegen mit dem ungewöhnlich großen Ausmaß von freiwilliger

27) ROBBINS, Critical Analysis 92

28) S.435, 442, 457

29) POTOMAC INSTITUTE, INC., Housing Guide 35

30) Luigi LAURENTI, Property Values and Race, (o.S.) zit. in GRIER & GRIER, Equality and Beyond 34.

31) DUBOFSKY, Fair Housing 154; GORDON, Property Rights and Civil Rights 52; GREENBERG, Race Relations 305; MARSHALL, Quest for Equality 7, 8; ABRAMS, Housing Problem 70; DORSEN, Law on Racial Discrimination 305.

Befolgung, die Titel II erfahren hat.³²⁾ Eine Bestätigung liefert auch die Tatsache, daß heute kaum noch offen diskriminiert wird (vgl. oben 2). Im Grunde genommen wird das Diskriminierungsverbot auch von der Mehrzahl der Weißen gebilligt³³⁾, mögen auch viele von ihnen zunächst nicht selbst bereit sein, im konkreten Fall einem Schwarzen Gleichbehandlung zu gewähren. Das Diskriminierungsverbot ist angesichts der desolaten Situation der Schwarzen eine vernünftige Maßnahme und wird deshalb mehr und mehr beachtet werden. Die Bürgerrechtsgesetze stoßen nicht etwa auf völliges Unverständnis bei der weißen Mehrheit wie in den zwanziger Jahren dieses Jahrhunderts die Prohibition bei dem ganzen amerikanischen Volk³⁴⁾, die einen solch erbitterten Widerstand fand, daß sie zunächst durch weitgehende Umgehung ausgehöhlt wurde und 1933 als toter Buchstabe aus der Verfassung gestrichen werden mußte.³⁵⁾ Für die Annahme, daß die Schwarzen auf lange Sicht Aufnahme bei den Weißen finden, spricht trotz der geschilderten Vorurteile (vgl. oben 1) der Umstand, daß die Weißen immer mehr erkennen, daß der wirtschaftliche und soziale Verfall der großen Städte der Gesamtgesellschaft unerträgliche Lasten aufbürdet, daß die Gettos über kurz oder lang explodieren müssen und daß sie (die Weißen) sich in den Vorstädten nicht mehr sicher fühlen können, wenn der Rassenkonflikt nicht endlich beigelegt wird.³⁶⁾ Die Weißen erkennen auch, daß sie nach Erlaß des Bürgerrechtsgesetzes von 1968 den Schwarzen nicht für immer in andere Vorstadtsiedlungen und Kleinstädte ausweichen können, wenn nämlich die Schwarzen allmählich und in wachsendem Maße überall an Boden gewinnen³⁷⁾; für eine solche Entwicklung reicht bereits eine anfängliche Minimalbefolgung - freiwillig oder erzwungen - aus.

32) COMMENT, Title VIII, S.769

33) SHEATSLEY, White Attitudes 222, und oben 5.Kap. IV

34) CAROTHERS, Public Accommodations 67, 68

35) Streichung des 18. Verfassungszusatzes (Prohibition) durch den 21. Zusatz zur Verfassung.

36) SCHWARTZ-DISCH, White Racism, Introduction 51

37) GRIER & GRIER, Equality and Beyond 79;
MILLER, The Petitioners 39.

Am nachhaltigsten wird der Erfolg der Gesetze sein, wenn es gelingt, die Weißen von ihren Vorurteilen abzubringen. Daß dies möglich ist, haben private Bürgerinitiativen von Weißen und Schwarzen bewiesen, die in den letzten Jahren gegründet worden sind und deren Zahl bei weit über tausend liegt.³⁸⁾ Solche Gruppen riefen Hunderte von integrierten Wohnprojekten ins Leben, stellten Listen über verkaufswillige Hausbesitzer auf, die sich generell zum Verkauf an Schwarze bereit erklärten, sorgten dafür, daß die schwarzen Interessenten auf die einzelnen Vororte verteilt wurden, gaben Aufklärungsschriften heraus und forderten weiße und schwarze Hausbesitzer auf, ihre Hausgrundstücke attraktiv zu halten und ältere Häuser zu renovieren.³⁹⁾ In den meisten Fällen gelang es den Bürgerinitiativen, ein "racial turnover" der guten Wohngegenden zu verhindern, die soziale Stabilität zu bewahren und eine Grundstücksentwertung auszuschließen.⁴⁰⁾ Würden solche Beispiele Schule machen, hätte dies eine drastische Verminderung der Vorurteile zur Folge. Muß auch zugegeben werden, daß solche Aktionen zumeist nur den wohlhabenden und gebildeten Schwarzen zugute gekommen sind⁴¹⁾, so ist mit ihnen doch eine Pionierarbeit im Hinblick auf die Öffnung der Pforten zu den Lebensbereichen der Weißen geleistet worden.⁴²⁾ Die Vorurteile würden noch weiter zurückgehen, gelänge es, in den Gettos sozial geordnete Zustände herzustellen und die Gettos im Rahmen des möglichen äußerlich sauberzuhalten.

Was die ablehnende Haltung weißer Arbeitnehmer gegen die Anstellung von schwarzen Arbeitskollegen angeht, so wird der Konkurrenzneid am ehesten schwinden in einer neuen Hochkonjunktur, die Arbeit für jeden bringt. Allerdings werden im Zeichen zunehmender Technisierung und Automatisierung der Betriebe ungelernte Arbeiter, die die Schwarzen heute noch viel-

38) GRIER & GRIER, Equality and Beyond 52

39) GRIER & GRIER, aaO 69 ff.

40) GRIER & GRIER, aaO 71

41) GRIER & GRIER, aaO 80

42) GRIER & GRIER, aaO 80

fach sind, in weitaus geringerer Zahl Arbeit finden.⁴³⁾ Für die berufliche Ausbildung der Schwarzen sind daher besondere Anstrengungen zu unternehmen.

Wenn die Schlichtungsbehörden umsichtig und mit taktischem Geschick vorgehen, wird wohl in Zukunft die Diskriminierung durch Privatpersonen weitgehend eliminiert werden können. Dies gilt sicherlich für den Arbeitsmarkt, weil hier die zwischenmenschlichen Beziehungen unpersönlicher sind als auf dem Wohnungsmarkt. Auf dem Arbeitsmarkt genügen wenige Maßnahmen - Änderung der Einstellungspolitik, Aufgabe unsachgemäßer Eignungstests und diskriminierender Zweiklassensysteme -, um eine Vielzahl von Schwarzen gleichzustellen. Auf dem Wohnungsmarkt werden auf längere Sicht durch die Aufgabe der Diskriminierungen nur die gutsituierten und gebildeten Schwarzen eine Gleichstellung erfahren ⁴⁴⁾, da die attraktiven Wohnungen und Wohnhäuser für die Mehrzahl der Schwarzen finanziell prohibitiv sind. Das Angebot auf dem freien Wohnungsmarkt ist ohnehin viel zu gering, als daß hier die Millionen der heute in den Gettos lebenden Schwarzen zufriedengestellt werden könnten.⁴⁵⁾

Mag es auch gelingen, der Diskriminierung durch Privatpersonen auf dem Wohnungsmarkt Herr zu werden, so kann zugunsten der Schwarzen eine breitere Bresche nur geschlagen werden, wenn die Gemeinden dazu zu bewegen sind, in Bauordnungen Wohnrechte nicht nur den gutverdienenden Weißen zu reservieren, sondern auch Baumöglichkeiten für weniger vermögende Personenkreise zu eröffnen.⁴⁶⁾ Weiter müßten sie veranlaßt werden, keinen Widerstand gegen die Erstellung von mit Bundesmitteln finanzierten Wohnvorhaben in den Vorstädten zu leisten (diese Wohnungen sollen den niedrigeren Einkommensschichten vermietet werden).⁴⁷⁾

43) AUERBACH, Model Anti-Discrimination Act 274

44) ELEY-CASSTEVENS, Politics of Fair Housing 388;
ABRAMS, Housing Problem 70.

45) THE PRESIDENT'S COMMITTEE ON URBAN HOUSING, A Decent Home (1969), (o.S.) zitiert von URBAN AMERICA & URBAN COALITION, Ohne Year Later 49.

46) U.S.CRC, Racism in America 10

47) U.S.CRC, Racism in America 10

3. Förderung der Rassengleichheit durch unterstützende Begleitmaßnahmen

a) Sonstige bundesrechtliche Einwirkungsmöglichkeiten

aa) Beeinflussung der Arbeitsmarktsituation

Im Hinblick auf die Gleichbehandlung der Schwarzen kann der Bund nicht nur auf Titel VII, sondern - ebenfalls seit dem Jahre 1965 - auf die "Executive Order 11 246"⁴⁸⁾ (= VO 11 246) zurückgreifen, die es der Bundesexekutive erlaubt, Regierungsaufträge an Privatfirmen in Fällen festgestellter Diskriminierung zu kürzen, streichen, nicht erst oder nicht mehr zu vergeben. Ein Drittel aller amerikanischen Arbeitnehmer wird von Betrieben beschäftigt, die ganz oder teilweise im Auftrage der Regierung produzieren.⁴⁹⁾ Es handelt sich hierbei vornehmlich um die Großunternehmen der Industrie.⁵⁰⁾

Würde die VO 11 246 voll und effektiv zur Anwendung gelangen, so würde sehr bald von diesen Betrieben keine rassische Diskriminierung mehr praktiziert werden, weil die Aufträge der Regierung zu bedeutend sind, als daß die Unternehmen auf die mit ihrer Ausführung erzielten Gewinne verzichten könnten.

Die VO schreibt nicht nur die Aufnahme einer Nichtdiskriminierungs-Klausel in die von der Regierung mit den Betrieben abgeschlossenen Verträge vor, sondern verpflichtet die Unternehmen - anders als Titel VII, dessen Bestimmungen sie gleichfalls unterliegen - zum Ergreifen positiver Maßnahmen, die geeignet sind, die Unterrepräsentation der Schwarzen in der Wirtschaft zu verringern.⁵¹⁾ Weiter sind die Arbeitgeber gehalten, mit Gewerkschaften, die Arbeitskräfte vermitteln, Verträge nur unter der Bedingung der Nichtdiskriminierung abzuschließen.⁵²⁾

Obwohl die unter Vertrag genommenen Firmen immer noch ein beträchtliches Ausmaß an Diskriminierung zu verzeichnen haben

48) 3 C.F.R.406 (Supp. 1969); 42 U.S.C. § 2000e; 30 Fed.Reg. 12 319-25.

49) U.S.CRC, Federal Effort 133

50) U.S.CRC, Federal Effort 133

51) U.S.CRC, Federal Effort 146

52) U.S.CRC, Federal Effort 148, 149

und sich insoweit nicht von den anderen Firmen in den USA unterscheiden, hat bisher das zuständige Amt für die Überwachung von Bundesverträgen, das dem Secretary of Labor der Union untersteht⁵³⁾, kaum einen Vertrag wegen der Ungleichbehandlung von schwarzen Arbeitnehmern beendet oder einen Auftrag gekürzt.⁵⁴⁾ In zwei Fällen wurde ein in Aussicht genommener Auftrag an die betreffende Firma nicht vergeben, weil sie sich nicht verpflichten wollte, bis zu einem festgesetzten Prozentsatz Schwarze einzustellen.⁵⁵⁾

Erst in den letzten Jahren hat es das Amt unternommen, regionale Befolgungsprogramme auszuarbeiten, von denen das bisher weitestreichende der sog. "PHILADELPHIA PLAN"⁵⁶⁾ ist, der sich gegen die Diskriminierungen der Bauindustrie im Gebiet von Philadelphia richtet. Nach dem PHILADELPHIA PLAN, der auf die VO 11 246 gestützt ist, kann das Amt für die Überwachung der Bundesverträge für jeden Zweig des Baugewerbes in Philadelphia innerhalb eines Prozentsatzbereiches (etwa 10 - 25%) den erforderlichen Prozentsatz der einzustellenden Schwarzen vorschreiben.⁵⁷⁾ So soll der Anteil der schwarzen Klempner und Rohrleger im Jahre 1971 bei 10 - 14% liegen und bis zum Jahre 1973 der der Elektriker 19 - 23% erreicht haben.⁵⁸⁾ Betroffen sind allerdings nur diejenigen Auftragnehmer, deren Auftrag mindestens einen Wert von einer halben Million Dollar hat.⁵⁹⁾ Weil der PHILADELPHIA PLAN Mindestquoten festsetzt, ist die Frage aufgeworfen worden, ob hier nicht eine rechtswidrige Bevorzugung von Schwarzen anzunehmen sei.⁶⁰⁾ Diese Frage soll in diesem Rahmen nicht untersucht werden, da der PHILADELPHIA PLAN unverändert in Kraft ist und es erst kürz-

53) U.S.CRC, Federal Effort 145

54) U.S.CRC, Federal Effort 134, 164

55) RHODE ISLAND COMMITTEE, Equal Opportunity in the Construction Industry 42

56) in Kraft seit 30.11.1967, vgl. U.S.CRC, Federal Effort 171 Fn.240

57) KRAKOWER, Philadelphia Plan 330

58) KRAKOWER, aaO 331, Fn.9

59) KRAKOWER, aaO 331

60) vgl. dazu FLICKINGER, Municipal Fair Employment 265; COMMENT, Philadelphia Plan 643 ff.; HARDGROVE, Philadelphia Plan 689 ff.; LEIKEN, Philadelphia Plan 92 ff.

lich der Supreme Court abgelehnt hat, zur Frage seiner etwaigen Rechts- und Verfassungswidrigkeit Stellung zu nehmen.⁶¹⁾

In Chicago ist ein ähnlicher Plan auf freiwilliger Basis von dem dortigen Baugewerbe entwickelt worden, der sog. "CHICAGO PLAN" vom Januar 1970.⁶²⁾ Die örtliche Bauindustrie will innerhalb von 5 Jahren einen Anteil von schwarzen Arbeitnehmern beschäftigen, der deren Bevölkerungsanteil in Chicago entspricht.⁶³⁾ Der CHICAGO PLAN verdankt seine Existenz dem Beispiel des PHILADELPHIA PLANS und der Ankündigung des Secretary of Labor, ähnliche Programme auch in anderen Gebieten anzuordnen, falls die dortige Industrie nicht von sich aus entsprechende Maßnahmen ergreife.⁶⁴⁾ Es besteht danach die Hoffnung, daß alle die Betriebe, die Auftragnehmer der Bundesregierung sind, in erheblich größerem Maße als bisher schwarze Arbeitnehmer einstellen werden.

bb) Beeinflussung der Wohnungsmarktsituation

Auch im Bereich des Wohnungswesens hat die Bundesregierung (der Secretary of Housing) die Möglichkeit, Bundesgelder, die für den Wohnungsbau bestimmt sind, im Falle von Diskriminierungen seitens der Bauträger zu kürzen oder zu streichen. Diese Möglichkeit besteht seit 1962 in der "Executive Order 11 063"⁶⁵⁾ (= VO 11 063) und seit 1964 in Titel VI des Bürgerrechtsgesetzes von 1964. Danach werden sowohl öffentliche als private Bauträger, die Bundesmittel erhalten oder in Anspruch nehmen wollen, von der Sanktionsandrohung erfaßt. Bei den vergebenen Bundesmitteln handelt es sich vor allem um Bauzuschüsse für Bauvorhaben, die für die Angehörigen der unteren Einkommensschichten bestimmt sind⁶⁶⁾, sowie um Zuschüsse für den öffentlichen Wohnungsbau und für Sanierungsprogramme.⁶⁷⁾ Da diese Wohnprojekte einer beträchtlichen An-

61) berichtet in TIME Magazine, 25.10.1971, S.42

62) U.S.CRC, Federal Effort 206

63) U.S.CRC, Federal Effort 206

64) U.S.CRC, Federal Effort 205

65) 27 Fed.Reg. 11 527

66) U.S.CRC, Federal Effort 467

67) U.S.CRC, Federal Effort 467

zahl von Wohnungssuchenden zugute kommen sollen, hat hier der Secretary of Housing bei der Vergabe der öffentlichen Mittel eine einzigartige Handhabe, in großem Maßstabe für die Integration der Rassen zu sorgen.⁶⁸⁾ Der Bund könnte seinen Einfluß vor allem dahin ausüben, daß die von öffentlicher Hand (zumeist von den Gemeinden) geplanten Siedlungen nicht im Getto, sondern in den Wohngebieten der Weißen errichtet werden. Auch in den sanierten Stadtzentren könnte für ein Zusammenleben von Weißen Sorge getragen werden.

Von den Druckmitteln und Anwendungsmöglichkeiten der VO 11 063 hat die dem Secretary of Housing unterstehende Wohnungsverwaltung (Federal Housing Administration) bisher bei weitem nicht den vollen Gebrauch gemacht.⁶⁹⁾ Bundesunterstützungen für den öffentlichen Wohnungsbau gibt es in den USA bereits seit den dreißiger Jahren⁷⁰⁾; gleichwohl sind bis heute öffentliche Wohnprojekte fast immer entweder von Weißen oder von Schwarzen bewohnt und werden Siedlungen für die weniger Vermögenden fast ausschließlich im alten Kern der Großstädte errichtet.⁷¹⁾ Die Sanierung der Gettoviertel hat bisher sehr häufig zur Folge gehabt, daß die Schwarzen in die neu erstellten Wohnungen wegen zu hoher Mieten nicht zurückkehren konnten und sich in anderen, ohnehin schon aus den Nähten platzenden Gettovierteln niederlassen mußten.⁷²⁾ Früher ermunterte die Wohnungsverwaltung sogar offen zur Rassentrennung und ging so weit, einen Mustervertrag zur Ausschließung von Schwarzen aus den Wohngebieten der Weißen ("restrictive covenant") auszuarbeiten und den Zuschußempfängern zur Annahme zu empfehlen.⁷³⁾ Bisher überließ die Wohnungsverwaltung den öffentlichen und privaten Bauherren zu bestimmen, wo die Bauvorhaben ausgeführt wurden und ob die Wohnungen an Schwarze oder Weiße oder an beide Gruppen vermietet werden sollten.⁷⁴⁾

68) U.S.CRC, Federal Effort 467, 471, 485.

69) U.S.CRC, For All the People 120

70) U.S.CRC, Federal Effort 468

71) U.S.CRC, Federal Effort 492; GRIER & GRIER, Equality and Beyond 66.

72) U.S.CRC, Federal Effort 470 u. 470 Fn.104

73) U.S.CRC, Federal Effort 468

74) U.S.CRC, Federal Effort 470, 471

Darüber hinaus hat der Secretary of Housing von seinen Sanktionsbefugnissen unter der VO 11 063 selten und unter Titel VI keinen Gebrauch gemacht (jedenfalls nicht bis Februar 1970).⁷⁵⁾

Das Ministerium unternimmt jedoch gegenwärtig Anstrengungen, Richtlinien, betreffend die Lage der Wohnprojekte (Stadtkern oder Stadtrand) und die Auswahl der Mieter nach rassischen Gesichtspunkten, zu entwerfen.⁷⁶⁾ Auch verpflichtet es die unterstützten Bauherren vertraglich, Wohnungssuchende nicht zu diskriminieren, seit der JONES-Entscheidung des Supreme Court sogar auch die Besitzer von Einfamilienhäusern (die Zimmer vermieten).⁷⁷⁾

Im Interesse der Rassenintegration ist zu hoffen, daß die Richtlinien des Secretary of Housing bald in Kraft treten, damit der Bund gestaltenden Einfluß auf die Entwicklung des Wohnungsmarktes nimmt.

b) Andere Maßnahmen

Die "National Advisory Commission on Civil Disorders" stellte 1968 in ihrer großangelegten Untersuchung über die Lage der Schwarzen folgende Schlußüberlegungen zur Besserstellung der schwarzen Minderheit an.⁷⁸⁾ Es gebe drei mögliche Wege:

- α) Es bleibt bei den bisherigen Programmen und Maßnahmen.
- β) Der Lebensstandard der Schwarzen wird verbessert, indem bedeutend mehr Bundesgelder für Wohnungen, Ausbildung, Schaffung von Arbeitsplätzen und Sozialleistungen ausgegeben werden.
- γ) Es wird der Lebensstandard der Schwarzen angehoben und gleichzeitig dafür Sorge getragen, daß die Schwarzen in die Gesamtgesellschaft integriert werden.

Die erste Alternative hält die Kommission für wenig geeignet, da auf diese Weise kaum Fortschritte erzielt werden könnten und der Prozeß zu lange dauere, denn die bisher vom Bund bereitgestellten Mittel reichten bei weitem nicht aus.⁷⁹⁾ Auf

75) U.S.CRC, Federal Effort 487 - 489

76) U.S.CRC, Federal Effort 481

77) U.S.CRC, Federal Effort 479

78) U.S.NACCD, Report 1968, S.395 ff.

79) S.396

die Dauer sei die Beibehaltung des status quo kurzsichtig, da die Gesellschaft mit immensen Kosten für die Wohlfahrtsprogramme, für die Arbeitslosenunterstützung, Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, etc., belastet werde.⁸⁰⁾

Auch die zweite Alternative sei nicht zu empfehlen, weil die Anhebung des Lebensstandards allein an der Rassentrennung und der damit verbundenen Diskriminierung nichts ändern werde.⁸¹⁾ Es seien die Weißen, die in den weit von den Gettos entfernten Betrieben die Arbeit zu vergeben hätten; ohne Integration sei die Einkommenslage der Schwarzen nicht zu verbessern.⁸²⁾

Vielmehr sollten die zur Erhaltung des status quo benötigten Gelder zur Verwirklichung des dritten Lösungsweges verwendet werden. Wenn die Schwarzen die Gettos verlassen könnten, würden ihnen die neu geschaffenen Arbeitsplätze zugänglich. Ihre Kinder bekämen - zusammen mit den weißen Schulkindern - eine bessere schulische Erziehung. Vor allem hätte die Integration die Beseitigung der sozialen Spannungen zwischen Weißen und Schwarzen zur Folge.⁸³⁾

Konkret empfiehlt die Kommission folgende Maßnahmen. Die etwa 400 bestehenden Unterstützungsprogramme des Bundes verschiedenster Art, die bisher verhältnismäßig ineffektiv angewendet wurden, sollten koordiniert und gezielt eingesetzt werden.⁸⁴⁾ Der Bund könnte den Betrieben einen finanziellen Anreiz geben, neue Arbeitsplätze zu schaffen, für die Berufsausbildung der Schwarzen zu sorgen und neue Betriebe in den großen Städten zu errichten.⁸⁵⁾ Hierfür kämen etwa Steuererleichterungen und die Erstattung der Ausbildungskosten in Betracht. Damit alle freien Stellen schnell und in der angemessenen rassischen Proportion besetzt werden könnten, sollte

80) S.398, 399

81) S.405

82) S.404

83) S.406

84) S.411

85) S.415, 416

ein zentraler, computergesteuerter Arbeitsvermittlungsdienst für den gesamten amerikanischen Arbeitsmarkt eingerichtet werden.⁸⁶⁾ Die Anwerbung von Arbeitskräften, insbesondere von farbigen Arbeitnehmern, sollte durch eine einzige Stelle - eine Behörde - erfolgen.⁸⁷⁾ Schließlich sollten private und öffentliche Arbeitgeber in 3 Jahren 1 Million neue Arbeitsplätze schaffen, damit in großem Maßstab farbige Arbeitnehmer in die Betriebe eingeschleust würden.⁸⁸⁾

Was die Integration im Wohnen anbelangt, befürwortet die Kommission eine verstärkte Kommunikation zwischen Getto und Stadtverwaltung und zwischen Getto und Vorstadt.⁸⁹⁾ Im Wege der Stadtsanierung und der Gewährung günstiger Baudarlehen und von Mietbeihilfen sollten in 5 Jahren 6 Millionen neue Wohnungen errichtet werden, die von Schwarzen und Weißen zu beziehen seien.⁹⁰⁾ -

Die Vorschläge der Kommission sind bisher nicht annähernd verwirklicht worden. Das ist sicherlich zu einem guten Teil auf die angespannte konjunkturelle Situation der letzten Jahre zurückzuführen. Die Steuermittel für die Förderung des integrierten Wohnungsbaus werden erst in einer neuen Hochkonjunktur vorhanden sein; ebenso ist erst dann an eine Vollbeschäftigung auch für die Schwarzen zu denken.⁹¹⁾ Die Rassenintegration wird auch deshalb nur langsam voranschreiten, weil die gegenwärtige Bundesregierung eine gemäßigt-konservative Haltung zur Rassenfrage einnimmt und nicht energisch auf eine definitive Lösung der Probleme drängt.⁹²⁾ So will Präsident NIXON den Widerstand der Vorstädte gegen die Integration nicht als rassistische Diskriminierung, sondern als wirtschaftlich bedingte Ungleichbehandlung gewertet wissen (die Schwarzen seien zu unvernünftig, um sich attraktivere Wohnungen leisten zu können).⁹³⁾ Nach seiner Auffassung sollen die Bun-

86) S.418

87) S.421

88) S.417

89) S.288

90) S.470

91) URBAN AMERICA & URBAN COALITION, One Year Later 59

92) TIME Magazine, 21.6.1971, S.16; 15.11.1971, S.51.

93) TIME Magazine, 21.6.1971, S.16

desbürgerrechtsbehörden für die Durchsetzung der Bürgerrechte der Schwarzen gerade nur soviel tun, als es von den Gerichten vorgeschrieben werde.⁹⁴⁾ Auch dem sog. "busing"- dem Transport schwarzer Schulkinder mit Schulbussen zu "weißen" Schulen und weißer Kinder zu "schwarzen" Schulen - steht der Präsident nicht wohlwollend gegenüber.⁹⁵⁾ Wahrscheinlich verhält sich der Präsident u.a. aus dem Grunde zurückhaltend, weil er auf die Weißen in den Vor- und Randstädten, die das Hauptwählerreservoir darstellen⁹⁶⁾, Rücksicht nehmen möchte. Demgegenüber drängt etwa der Secretary of Housing, GEORGE ROMNEY, auf die Einnahme einer aktivistischen Rolle seitens der Exekutive; so solle der Bund für den Bau von Sozialwohnungen in den Vororten der Großstädte sorgen.⁹⁷⁾ -

Die Vorschläge der "National Advisory Commission on Civil Disorders" sind um eine Reihe anderer Vorschläge bereichert worden. Man solle die Gettos sanieren⁹⁸⁾ und neue attraktive Wohnhäuser in den Vorstädten errichten.⁹⁹⁾ Alle Neubauten - sowohl am Stadtrand als auch im sanierten Stadtkern - sollten in einem ausgewogenen Verhältnis von Angehörigen aller rassischen Gruppen bezogen werden.¹⁰⁰⁾ Die Städte könnten zu diesem Zweck eine zentrale Wohnungsvermittlungsstelle einrichten, die verhindern solle, daß sich neue rassische Schwerpunkte bildeten.¹⁰¹⁾ Der Bund sollte insbesondere dem Verkaufsgewerbe finanziell dabei assistieren, neue Geschäfte in den Stadtzentren zu eröffnen, und den Städten Mittel zur Verschönerung des Stadttinnern geben.¹⁰²⁾ Da man Gleichheit im Wohnen am ehesten durch das Zusammenleben der verschiedenen sozialen Schichten erreiche¹⁰³⁾, sollten die Bauordnungen der

94) TIME Magazine, 21.6.1971, S.16

95) TIME Magazine, 15.11.1971, S.51

96) ABRAMS, Housing Problem 68

97) TIME Magazine, 21.6.1971, S.16

98) HOROWITZ, Private Housing 36; WEAVER, Negro etto, Vorwort S. IV

99) WEAVER, aaO IV; POTOMAC INSTITUTE, Housing Guide 79, 80.

100) GRIER & GRIER, Equality and Beyond 85

101) N.Y.C.HRC, Report 1968, S.8

102) GRIER & GRIER, aaO 91

103) ALOI-GOLDBERG-WHITE, Segregation by Zoning 105; so auch die Erfahrung in Schweden: vgl. MENNINGEN, Alva-Myrdal-Report 88.

Vorstädte in der Weise neugestaltet werden, daß auch Minderbemittelte dort bauen und wohnen können.¹⁰⁴⁾ Die Bürgergruppen, die sich die Rassenintegration zum Ziel gesetzt haben, sollten koordiniert und mit öffentlichen Geldern unterstützt werden.¹⁰⁵⁾ Damit die Schwarzen den zur Durchsetzung ihrer Interessen notwendigen politischen Einfluß gewinnen, sollten sie mehr eigene Interessenorganisationen gründen.¹⁰⁶⁾

Eine Integration in der Weise, daß weiße Vermieter gesetzlich gezwungen werden, eine oder mehrere der von ihnen vermieteten Wohnungen an schwarze Familien zu vermieten, wird nicht befürwortet.¹⁰⁷⁾ Dies verstoße gegen demokratische Grundsätze; das angestrebte Ziel bestehe gerade darin, daß jeder amerikanische Bürger frei wählen könne, wo er leben wolle.¹⁰⁸⁾

Die Weißen in den Vororten seien über die verschiedenen Formen der institutionellen Diskriminierung (diskriminierende Bauordnungen, Kreditusancen, etc.), die ihnen bisher kaum bewußt sei, aufzuklären.¹⁰⁹⁾ Um die Abneigung der Weißen gegen die Schwarzen zu mindern, müsse im Getto für sozial geordnete Zustände gesorgt werden; vor allem müsse etwas gegen das Verbrechen getan werden, und das System der Fürsorgeunterstützung sei dergestalt zu reformieren, daß es schwarzen Eltern die Möglichkeit verschaffe, sich wieder auf eigene Füße zu stellen.¹¹⁰⁾

In der Wirtschaft sollte verstärkt darauf gedrängt werden, daß die Schwarzen zu einem angemessenen Anteil in die Führungspositionen der Unternehmen und in die Führung der Gewerkschaften aufrücken, damit die Belange der schwarzen Arbeitnehmer in der Personal- und Gewerkschaftspolitik effektiv vertreten werden.¹¹¹⁾ Weiter sei es eine vordringliche Aufgabe,

104) ALOI-GOLDBERG-WHITE, aaO 105

105) GRIER & GRIER, Equality and Beyond 96, 97

106) U.S.CRC, Racism in America 26

107) GRIER & GRIER, aaO 85

108) GRIER & GRIER, aaO 85

109) U.S.CRC, Racism in America 25

110) URBAN AMERICA & URBAN COALITION, One Year Later 60

111) U.S.CRC, Mobility 23

die in ihrer schulischen Vorbildung benachteiligten Schwarzen am Arbeitsplatz auszubilden, damit sie für die Versäumnisse der Gesellschaft nicht ihr Leben lang büßen müßten.¹¹²⁾

Um die Weißen für die Unterstützungsprogramme zugunsten der Schwarzen zu gewinnen, sollten diese Programme auch den sozial benachteiligten Schichten der Weißen und der anderen rassischen Gruppen zugute kommen.¹¹³⁾

Als sehr wirkungsvoll könnte sich das "busing", mit dem für einen rassischen Proporz an den öffentlichen Schulen Sorge getragen werden soll, hinsichtlich der Behebung der sozialen Spannungen und Vorurteile erweisen.¹¹⁴⁾ Wenn nämlich die Gettokinder in die Vororte und die Vorstadtkinder in die Gettos kommen, würde der längst überfällige Kontakt zwischen den Rassen hergestellt und - nach großen Anfangsschwierigkeiten¹¹⁵⁾ - ein gegenseitiges Verständnis erzeugt. Nachdem der Supreme Court im Frühjahr 1971 das "busing" im Süden der USA gebilligt hat¹¹⁶⁾, gehen jetzt auch immer mehr Schulbezirke im Norden zum "busing" über.¹¹⁷⁾ Zwar sind 76% der stimmberechtigten Bürger der USA gegen das "busing" eingestellt, doch scheint der Widerstand langsam zu schwinden: im Jahre 1970 hatten die Gegner noch eine Mehrheit von 81%.¹¹⁸⁾

112) RHODE ISLAND COMMITTEE, Equal Opportunity in the Construction Industry 45

113) U.S.CRC, Racism in America 29

114) vgl. dazu TIME Magazine, 15.11.1971, S.51 ff.

115) TIME Magazine, 15.11.1971, S.51 ff.

116) MOORE v. CHARLOTTE-MECKLENBURG BOARD, 402 U.S.47, 91 S.Ct.1292 (20.4.1971)

117) TIME Magazine, 15.11.1971, S.51 ff..

Der amerikanische Kongreß hat kürzlich den Umfang des "busing" eingeschränkt. In einem Gesetz vom Juni 1972 befreit der Gesetzgeber die Schulbehörden so lange von der Durchführung von Anordnungen der unteren Gerichte, nach denen zum Zwecke rassischer Proportionalität Schulbusse eingesetzt werden müssen, bis die Appellationsgerichte über diese Anordnungen entschieden haben, jedoch nicht länger als bis zum 1. Januar 1974. Bundesmittel zur Ausführung von gerichtlichen "busing"-Weisungen werden nur gewährt, wenn der Einsatz der Schulbusse nicht dazu dient, Schüler zu einer schlechteren als der bisher von ihnen besuchten Schule zu transportieren (vgl. TIME Magazine, 19.6.1972, S.16).

118) TIME Magazine, 15.11.1971, S.53

IV. Zusammenfassung

Bürgerrechtsgesetze können in einem Zustand historisch verfestigter Ungleichheit, wie sie in der Wirklichkeit der Gettos zum Ausdruck kommt, mit der Statuierung eines formalen Gleichbehandlungsgebots nur zu einem Teil substantielle Verbesserungen auf dem Wege zur faktischen Gleichheit von Schwarz und Weiß herbeiführen. In Bereichen, in denen sich die Ungleichheit in der momentanen Diskriminierung erschöpft, ohne sozial-schädliche Nebenfolgen zu zeitigen, kann das Gleichbehandlungsgebot jedoch volle Gleichstellung bewirken. So sind die von Titel II des Bürgerrechtsgesetzes von 1964 erfaßten Diskriminierungen der Gast- und Vergnügungsbetriebe im täglichen Leben Amerikas fast völlig geschwunden. Die Aufgabe der Diskriminierung forderte hier von den Betroffenen kein großes persönliches Opfer, da die Beziehungen zum Gast unpersönlicher und vorübergehender Natur sind; zum andern sind Diskriminierungen der Dienstleistungsbetriebe als solche allzu leicht erkennbar, als daß ein Verstoß gegen das Gesetz irgendwie verborgen bleiben und deshalb versucht werden könnte.

Auch auf dem Arbeitsmarkt haben die Diskriminierungen abgenommen, wenn auch die Arbeitslosenrate der Schwarzen immer noch um ein Zweifaches die der Weißen übersteigt, Schwarze zu selten in den gehobenen Positionen der Wirtschaft anzutreffen sind und die Gewerkschaften bei weitem zuwenig schwarze Mitglieder haben. Immerhin hat sich jedoch der Einkommensrückstand der Schwarzen gegenüber dem der Weißen in den letzten 10 Jahren um 11% verringert. Daß nicht größere Fortschritte gemacht worden sind, liegt daran, daß die Umstellung der früheren Zweiklassen-Systeme auf die einheitliche Behandlung von schwarzen und weißen Arbeitnehmern gerade erst erfolgt ist; diese Umstellung wird sich aber in der Zukunft positiv auswirken. Ein weiterer Grund ist in der Haltung vieler weißer Arbeitnehmer - besonders der in den Facharbeiter-Gewerkschaften organisierten - zu finden, an ihren auf Kosten der Schwarzen erworbenen Privilegien festzuhalten. Der Konkurrenzneid wird erst zu existieren aufhören, wenn die in zunehmendem Maße erfolgende Gleichbehandlung der

Schwarzen für die Weißen keine negativen Folgen zeitigt; eine Wiederbelebung der Konjunktur würde sich hier förderlich auswirken.

Die Wirkung des erst im Jahre 1968 ergangenen Gesetzes gegen die Diskriminierungen auf dem Wohnungsmarkt (Titel VIII) festzustellen, erscheint im gegenwärtigen Zeitpunkt als verfrüht. Solange die Grundstückspreise und Mieten außerhalb der Gettos für die Mehrzahl der Schwarzen prohibitiv sind, können nur wenige wohlhabende Schwarze mit ihrer Integration rechnen. Der Widerstand der Weißen gegen die Gleichbehandlung der Schwarzen als Nachbarn ist weitaus größer als ihre Abneigung, sie als Arbeitskollegen zu akzeptieren. Da die Weißen jedoch zu erkennen beginnen, daß der soziale und materielle Verfall der Großstadtzentren die Vorstädte immer mehr bedrohen wird und daß sie auf die Dauer - bei konsequenter Anwendung des Gesetzes - nicht ein Zusammenleben mit den Schwarzen vermeiden können werden, wird sich ihr Widerstand allmählich abschwächen.

Es scheint, daß die Bürgerrechtsgesetze zu einem Teil in der Lage sind, die Vorurteile gegenüber den Minderheiten abzubauen. Mit ALLPORT kann angenommen werden, daß den Vorurteilen mit zunehmender Gleichbehandlung der Nährboden entzogen wird. Auch ist die Mehrheit der Weißen von der Richtigkeit des Diskriminierungsverbots überzeugt.

Der Widerstand der Weißen gegen das Diskriminierungsverbot kann auf die nachhaltigste Weise dann beseitigt werden, wenn sie sich nicht selber einschränken und Nachteile in Kauf nehmen müssen. Diese Nachteile (etwa Entwertung der Grundstücke, Verschlechterung der Schulbildung der weißen Schulkinder bei Aufnahme von schwarzen Schulkindern in die "weißen" Schulen) sind zumeist nur eingebildet oder jedenfalls nicht für immer vorgegeben; bei genügender Aufklärung könnten solche Vorurteile ausgeräumt und bei genügender Anstrengung die Bedingungen verbessert werden. In integrierten Gebieten sind solche vorgefaßten Meinungen bereits widerlegt worden.

Die Gesetze könnten schneller effektivvoll werden, wenn die

zuständigen Bundesbehörden enger zusammenarbeiteten und Prioritäten bei der Gesetzesanwendung setzten, weiter dann, wenn der Präsident der Vereinigten Staaten die Bekämpfung der Diskriminierung mit Nachdruck unterstützen würde.¹¹⁹⁾ Da Akte spontaner, offener Diskriminierung kaum noch stattfinden, ist vor allem ein Vorgehen gegen die institutionalisierte Ungleichbehandlung erforderlich.

Gleichheit können die Schwarzen auf die Dauer nur erreichen, wenn ihnen die Integration in die Gesellschaft der Weißen gelingt. Diese Eingliederung wird das Diskriminierungsverbot allein nicht bewirken können. Unterstützende Maßnahmen sind nötig. Die Gettos sind zu sanieren, und in den Vorstädten müssen Wohnungen für die Mehrheit der weniger vermögenden Schwarzen geschaffen werden. Alle Neubauten - im Vorort wie im Getto - sollten rassisch integriert sein. Die Bundesexekutive wird hier regulierend tätig werden können, soweit sie als Geldgeber in Erscheinung tritt.

Wichtig ist, daß der seit Jahrhunderten verlorengegangene Kontakt zwischen den Rassen wiederhergestellt wird, um das gegenseitige Verständnis zu fördern. Anfängliche Integrationserfolge (in den Betrieben, den Schulen und den Wohngebieten) werden weitere positive Ergebnisse zur Folge haben. Auch müssen die Schwarzen mehr Einfluß in Politik und Wirtschaft gewinnen und starke Interessenorganisationen gründen, damit ihre Stimme bei der Neuordnung der Städte und der Festlegung der Arbeitsmarktpolitik genügend Gewicht bekommt.

Siebentes Kapitel

7 THESEN ÜBER DIE MÖGLICHKEITEN DER AMERIKANISCHEN BÜRGERRECHTSGESETZE

Aufgrund der vorangegangenen Untersuchung sollen im folgenden 7 Thesen über Wirkungsweise und Möglichkeiten der amerikanischen Bürgerrechtsgesetze - soweit sie ein privatrechtliches Diskriminierungsverbot statuieren - aufgestellt werden.

119) U.S.CRC, Federal Effort 1073, 1089, 1094.

Diese Thesen lassen sich vielleicht auch auf andere Gesellschaften - zumindest auf solche, die in ihrer politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Struktur der amerikanischen Gesellschaft vergleichbar sind - anwenden, wenn auch deren besondere Verhältnisse unter Umständen eine Modifizierung verlangen mögen.

1. These

Bürgerrechtsgesetze können die Minderheitendiskriminierung, die sie unter Verbot stellen, weitgehend beseitigen. Das Gebot der Gleichbehandlung wird wegen seiner Billigkeit und Vernünftigkeit von der angesprochenen Mehrheitsgruppe für richtig gehalten und von vielen befolgt, wenn sie sich auch von der bisher so bequemen Gewohnheit der Ungleichbehandlung nur widerstrebend lösen mögen. Ein Teil des Gesetzeserfolges ist bereits der eingreifenden Autorität des Gesetzgebers zuzuschreiben, der die Dringlichkeit des Minderheitenproblems zu Bewußtsein bringt; ein Wirksamwerden der Gesetze im übrigen kann nur mittels ihrer konsequenten Durchsetzung seitens der beauftragten Rechtsschutzorgane erreicht werden. Die motivierenden Vorurteile und Befürchtungen schwinden mit zunehmender Gleichbehandlung - sei sie staatlich veranlaßt oder nicht -, da die Gleichbehandlung die Gleichheit sichtbar macht und die Vorurteile mangels ihrer Umsetzbarkeit in diskriminierende Handlungen mit der Zeit ihres Nährbodens beraubt werden.

2. These

Das Diskriminierungsverbot entfaltet eine Wirkung seiner Natur nach nur, wenn im Einzelfall der Gruppenzugehörige der Minderheit die gleichen sachlich gebotenen Voraussetzungen mitbringt wie der vergleichbare Gruppenzugehörige der Mehrheit, wenn also nicht bereits vor der Ungleichbehandlung eine Ungleichheit vorhanden ist. Gegen den sozialen Rückstand, der sich vor allem in der Wirklichkeit von Gettos manifestiert (Armut, unzureichende Wohnungen, schlechte Schul- und Ausbil-

dung, zu große Entfernung von freien Arbeitsstellen), vermögen Bürgerrechtsgesetze kaum etwas auszurichten, weil es nur wenige Personen in der Minderheit gibt, die den Stand, in dem sich die Angehörigen der Mehrheit befinden, erlangt haben oder - ohne sonstige Änderung der Verhältnisse - erlangen werden. Zudem werden die Gesetze in ihrer Wirkung eingefroren, solange das Angebot an geeigneten Arbeitsplätzen und guten Wohnungen bei weitem nicht für alle Interessenten (der Majorität wie der Minorität) ausreicht.

3. These

Bürgerrechtsgesetze sind notwendig, wenn der Widerstand gegen die Minderheit ein solches Ausmaß annimmt, daß soziale und wirtschaftliche Hilfen allein ihre Eingliederung in die Gesamtgesellschaft nicht zu bewerkstelligen vermögen. Die Integration ihrerseits ist notwendig, damit die Minderheit nicht weiter zurückfällt, denn die Schlüssel zu einem höheren Lebensstandard hält die Mehrheit in der Hand. Erst wenn die Minderheit in der Mehrheit aufgeht, wird das Minderheitenproblem zu bestehen aufhören. Hierbei ist zu beachten, daß Bürgerrechtsgesetze nicht persönliche, sondern rechtlich-formale Bindungen herstellen wollen.

4. These

Diskriminierungsakte, die sich von Fall zu Fall ereignen, können, weil hierzu lediglich eine Umstellung im Willen erforderlich ist, leichter beseitigt werden als institutionell verankerte Diskriminierungen, deren Beseitigung die Aufgabe langjährig eingeführter Organisationsformen, welche der Mehrheitsgruppe Privilegien auf Kosten der Minderheit eingebracht haben, notwendig macht. Diskriminierende Zweiklassen-Systeme in den Betrieben etwa haben allein den weißen Arbeitnehmern die höher bewerteten Stellen verschafft; soll diese Diskriminierung aufgegeben werden, müssen also die Weißen mit den Schwarzen teilen, so werden starke Gegenkräfte wachgerufen. Allgemein läßt sich sagen, daß Bürgerrechtsgesetze größere Aussicht auf Be-

folgung haben, wenn die Befolgung die Gesetzesadressaten nicht beeinträchtigt, als wenn sie für diese mit Nachteilen verbunden ist. Handelt es sich um nur befürchtete Nachteile (wie etwa um die meist unbegründete Sorge, daß bei einem Zuzug von Schwarzen die Grundstücke entwertet würden), so kann der Widerstand durch umsichtige Aufklärung aus der Welt geschafft werden.

5. These

Die Mittel der Individualbeschwerde und der Individualklage sind wenig geeignet, Minderheiten gegen Ungleichbehandlungen zu schützen. Diskriminierungen geschehen nicht wegen der festgestellten Eigenschaften der Einzelperson, sondern wegen deren Zugehörigkeit zu einer Minorität, und werden sich deshalb bei jedem Mitglied der Minderheit schematisch wiederholen. Es wäre eine Unzahl von Einzelbeschwerden und Einzelklagen erforderlich, soll nicht der Einzelne allein, sondern auch die Gruppe vor Diskriminierungen bewahrt werden. Wegen der geringen finanziellen Leistungsfähigkeit der Gruppenzugehörigen und ihrer Scheu, den Rechtsweg gegen ungleich Stärkere zu beschreiten, erscheint diese Möglichkeit so gut wie ausgeschlossen. Daher muß die Minderheit als solche Rechtsschutz erhalten, müssen Rechtsmittel mit Breitenwirkung bereitgestellt werden. Als solche haben sich bewährt: das Sammelverfahren der Schlichtungsbehörde, die Beschwerde von Gewerkschaften zugunsten ihrer diskriminierten Mitglieder, die Gruppenklage, erhoben von einem Diskriminierungsoffer für sich und alle gleichermaßen Verletzten, und die Generalklage des Attorney General, des Vertreters des öffentlichen Interesses. Denkbar ist auch die Erhebung der Klage durch Bürgerrechtsorganisationen oder andere Interessenverbände, die sich die Gleichstellung der Minderheiten zum Ziel gesetzt haben.

6. These

Das zeitlich abgestufte Tätigwerden zweier Sachprüfungsinstanzen - Schlichtungsbehörde und Gericht -, von denen die erstere nicht mit Anordnungsbefugnissen ausgestattet ist, führt zu einem unverhältnismäßig großen Zeitaufwand für die Lösung der Diskriminierungsfälle. Es erscheint daher sinnvoll, wenn schon die erste Instanz eine Entscheidung treffen kann, die von den Gerichten lediglich unter rechtlichen Gesichtspunkten überprüfbar ist. Erhielten die Schlichtungsbehörden eine solche Ermächtigung, so verfügten sie über das notwendige Druckmittel, um in einer wesentlich größeren Zahl von Fällen schon vor der einseitigen Anordnung eine Einigung der Parteien zu erreichen.

7. These

Bürgerrechtsgesetze können in ihrer Anwendung größtmögliche Wirkung dann erzielen,

- a) wenn die für ihre Durchsetzung zuständigen Organe (in der Hauptsache die Schlichtungsbehörden) personell und sachlich so umfassend wie möglich eingerichtet werden, und
- b) wenn sie sich nicht auf die effektive Gewährleistung des Rechtsschutzes beschränken, sondern die anwendenden Behörden zu Hilfsmaßnahmen tatsächlicher Art autorisieren, wie dies hinsichtlich der Beratungsprogramme zur freiwilligen Befolgung der Gesetze bereits der Fall ist. Darüber hinaus empfiehlt sich insbesondere eine Unterstützung bei der Arbeits- und Wohnungssuche sowie die Durchführung von Aus- und Fortbildungslehrgängen. Solche Maßnahmen sind notwendig, um die Minderheit in eine der der Mehrheit vergleichbaren Ausgangslage zu bringen, in der eine Gleichbehandlung der Minorität überhaupt erst Platz greifen kann.

Achtes Kapitel

ÜBERLEGUNGEN ZUR ZWECKMÄSSIGKEIT VON BÜRGERRECHTSGESETZEN IN DEUTSCHLAND

Wie Amerika hat auch Deutschland Minderheiten, die benachteiligt werden. Genannt seien die sog. "Gastarbeiter", die weiblichen Arbeitnehmer, die älteren Arbeitskräfte, kinderreiche Familien und die Obdachlosen. Es soll überlegt werden, ob es sinnvoll ist, diese Minderheiten durch Bürgerrechtsgesetze nach amerikanischem Muster zu schützen. Diese Überlegungen tragen notwendig skizzenhafte Züge, da eine einigermaßen schlüssige Klärung der Frage einer selbständigen, grundlegenden Arbeit vorbehalten bleiben muß.

Zunächst ist nach der tatsächlichen Lage der Minderheiten in Deutschland zu forschen, sodann nach den Gründen, die sie bedingen. Sind Ähnlichkeiten mit der Situation der Farbigen in Amerika festzustellen? Sind Abneigung und Ablehnung die Hauptgründe für die Benachteiligung? Können andere Maßnahmen als der Erlass von Bürgerrechtsgesetzen die Benachteiligung beseitigen?

Am ehesten mit der Lage der Schwarzen läßt sich wohl die Situation der Gastarbeiter¹⁾ vergleichen, deren Zahl in Deutschland mittlerweile die Zwei-Millionen-Grenze erreicht hat.²⁾ Wie die Schwarzen haben die Gastarbeiter eine Migration aus überwiegend agrarischen Gebieten mit geringen Erwerbsmöglichkeiten in die Zentren der Industrie durchgemacht.³⁾ Wie die Schwarzen verrichten sie die am wenigsten begehrten Arbeiten⁴⁾ und nehmen im Arbeitsleben die unterste Stufe als ungelernte Arbeiter ein⁵⁾; befördert werden sie

1) vgl. DER SPIEGEL, 19.10.1970, S.50 ff.

2) BUNDESANSTALT für ARBEIT, Ausländische Arbeitnehmer 1970, S. 3

3) TALIANI, "Gastarbeiter" 74

4) TALIANI, aaO 70

5) MEHRLÄNDER, Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer 30

meist nur zum angelernten Arbeiter.⁶⁾ Anders als die Schwarzen ist jedoch die Mehrzahl der Gastarbeiter ohne eine auch nur annähernde Schul- und Berufsausbildung, die ihnen den Aufstieg in die höheren Positionen erlauben würde.⁷⁾ Doch läßt die deutsche Industrie in zunehmendem Maße die angeworbenen ausländischen Arbeitskräfte schon im Heimatland für ihre Zwecke ausbilden. Die Gastarbeiter kennen keine Einstellungsprobleme, die die Schwarzen in so großem Maße bedrücken. In den Großbetrieben bekommen sie den gleichen Lohn wie die deutschen Arbeiter⁸⁾, doch sollen sie in den Betrieben, die bis zu 500 Arbeitnehmer beschäftigen und in denen sie zu 60% vertreten sind, schlechter bezahlt werden.⁹⁾ Bei einer Rezesession sind Gastarbeiter die ersten, die entlassen werden.¹⁰⁾ Wie in Amerika für die Schwarzen machen sich auch in Deutschland die Gewerkschaften nicht zum Anwalt der Gastarbeiter-Interessen, jedenfalls nicht, soweit es deren unterschiedliche Behandlung gegenüber den deutschen Arbeitnehmern angeht.¹¹⁾

Bezüglich der Wohnungssituation der Gastarbeiter lassen sich Anzeichen der Isolierung und der Gettobildung, die für die Schwarzen so schädlich gewesen ist, erkennen.¹²⁾ Häufig leben die Gastarbeiter in Baracken am Rande der Städte und in sanierungsreifen Altstadtvierteln.¹³⁾ Oft sind die Wohnungsprovisorien (etwa Keller- oder Mansardenwohnungen)¹⁴⁾ der Gastarbeiter überbelegt.¹⁵⁾ Darüber hinaus haben die Gastarbeiter vielfach unter Mietwucher zu leiden¹⁶⁾; eine Untersuchung in Nordrhein-Westfalen hat ergeben, daß hier die Gast-

6) Repräsentativ-Untersuchung der BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT vom Herbst 1968, veröffentlicht in: BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT, Ausländische Arbeitnehmer 1969, S.43 ff.; hier: S.83

7) DER SPIEGEL, 19.10.1970, S.74

8) DER SPIEGEL, 19.10.1970, S.60

9) DER SPIEGEL, 19.10.1970, S.62

10) vgl. Repräsentativ-Untersuchung(Fn.6) 71, 72

11) BUNGEMER in BINGEMER/MEISTERMANN-SEEGER/NEUBERT, Leben als Gastarbeiter 87 ff., 91

12) DER SPIEGEL, 19.10.1970, S.65

13) JANKOWSKY, Strukturen der Ausbeutung 114, 115

14) DER SPIEGEL, 19.10.1970, S.66

15) JANKOWSKY, aaO 114

16) DER SPIEGEL, 19.10.1970, S.66

arbeiter um 31% höhere Mieten für Wohnungen zahlen, deren Qualität unter dem Durchschnitt liegt.¹⁷⁾ Nicht selten benutzen deutsche Vermieter "blockbusting"-Methoden, um an einer größeren Zahl von Gastarbeiter-Mietern mehr zu verdienen.¹⁸⁾ Man droht den deutschen Mietern von Altbauwohnungen, man werde Wohnungen bis zum endgültigen Abbruch des Hauses an Gastarbeiter vermieten: "Welche Verhältnisse dann im Haus einziehen, brauchen wir Ihnen wohl nicht näher zu erläutern."¹⁹⁾ Solche Methoden führen zum Auszug der Deutschen (meist älterer Menschen) und zum Abgeschlossensein der einziehenden Ausländer.

Wie es früher in Amerika im Hinblick auf die Schwarzen üblich war, haben die Gastarbeiter in einigen deutschen Gaststätten Lokalverbot.²⁰⁾ -

Ist der Vorwurf berechtigt, den MAX FRISCH in dem Satz formulierte: "Man hat Arbeitskräfte gerufen, und es kommen Menschen."²¹⁾ Ist Deutschland "drauf und dran, sich (sein) 'Negerproblem' selbst zu züchten"?²²⁾ - In diesem Zusammenhang soll nur versucht werden, eine Antwort auf die Frage zu finden, ob die Integration der Gastarbeiter gefordert werden muß, und ob es Diskriminierungen sind, die der Eingliederung in die deutsche Gesellschaft und der Besserbezahlung der Gastarbeiter im Arbeitsleben ernstlich im Wege stehen.

Gegen die Integration könnte sprechen, daß die Gastarbeiter keine deutschen Staatsbürger sind, die Anspruch auf eine dauerhafte Gleichstellung hätten. Dagegen besitzen die Schwarzen in Amerika den Status von Staatsbürgern und haben schon deshalb ein Integrationsanrecht. Bisher wird in Deutschland die Integration der Gastarbeiter vor allem deshalb nicht besonders gefördert, weil "Staat und Gesellschaft mühsam die "Fiktion" aufrechterhalten, "die Beschäftigung von Nicht-

17) ZIERIS, So wohnen unsere ausländischen Mitbürger 43

18) DER SPIEGEL, 19.10.1970, S.71

19) DER SPIEGEL, 19.10.1970, S.71

20) TALIANI, "Gastarbeiter" 71

21) zit. von JANKOWSKY, Strukturen der Ausbeutung 113

22) Ernst KLEE, Die Nigger Europas: Frankfurter Rundschau, 16.1.1971, Zeit und Bild, S.I

Deutschen sei nur ein vorübergehendes Phänomen".²³⁾ Es handelt sich in der Tat um eine Fiktion, wenn man die Angaben der Bundesanstalt für Arbeit betrachtet, die in einer im Herbst 1968 vorgenommenen Repräsentativ-Untersuchung feststellte, daß sich weit mehr als die Hälfte der Gastarbeiter ununterbrochen 4 Jahre und länger und ein Viertel der Gastarbeiter 7 Jahre und länger im Bundesgebiet aufhielt.²⁴⁾ 41% der Gastarbeiter lebten im Herbst 1968 mit ihrer Ehefrau im Bundesgebiet.²⁵⁾

Schon wegen der langen Verweildauer haben die Gastarbeiter Anspruch darauf, nicht nur provisorisch untergebracht zu werden. Zum andern erscheint ihre Benachteiligung deshalb nicht billig, weil sie an der Förderung der wirtschaftlichen Prosperität Deutschlands in erheblichem Maße beteiligt sind.²⁶⁾ Der Allgemeinheit bringen sie weitere Vorteile durch die Entrichtung der Lohnsteuer (1969: 1 Milliarde DM²⁷⁾) und ihre Beiträge zur Rentenversicherung (1969: mehr als 2 Milliarden DM²⁸⁾).²⁹⁾ Die Gastarbeiter müssen vor allem aus dem Grunde integriert werden, weil andernfalls in absehbarer Zeit die Zustände bei den Gastarbeitern denen ähneln werden, die bei den Schwarzen in den Gettos Amerikas anzutreffen sind. Dieser Satz gilt jedenfalls dann, wenn die Zahl der Gastarbeiter noch weiter zunimmt. Die Befürchtung, daß sich bei einer Integration die Gastarbeiter in Deutschland auf Dauer festsetzen werden, entbehrt der Grundlage, da die Arbeits- und Aufenthaltserlaubnisse für Gastarbeiter in der Regel auf ein bis drei Jahre befristet sind.³⁰⁾

23) DER SPIEGEL, 19.10.1970, S.74

24) Repräsentativ-Untersuchung (vgl. Fn.6) 49

25) Repräsentativ-Untersuchung 54

26) MEHRLÄNDER, Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer 180

27) DER SPIEGEL, 19.10.1970, S.57

28) DER SPIEGEL, 19.10.1970, S.57

29) DER SPIEGEL, 19.10.1970, S.57

30) § 19 Arbeitsförderungs-gesetz vom 25. Juni 1969 (BGBl. I, S. 582) i.V.m. §§ 1, 4 Arbeitserlaubnis-VO vom 2. März 1971 (BGBl. I, S. 152); § 7 Ausländergesetz vom 28. April 1965 (BGBl. I, S. 353).

Wird die Integration der Gastarbeiter durch Diskriminierung verhindert? DER SPIEGEL berichtete 1970 in einem Report über die Gastarbeiter, daß einige Unternehmen auf Widerstand stießen, wollten sie Wohnhäuser für Gastarbeiter in den Wohnvierteln der Deutschen errichten, da die Deutschen fürchteten, ihre Frauen und Töchter würden belästigt.³¹⁾ Es muß jedoch betont werden, daß in dem einen Fall, den DER SPIEGEL anführte, 500 Gastarbeiter-Wohnungen und in dem anderen berichteten Fall Unterkünfte für 420 ausländische Junggesellen geschaffen werden sollten.³²⁾ Daß sich Protest gegen eine solche maschierte Schein-Eingliederung erhebt, ist so unverständlich nicht. Unabhängig davon kann aber nicht verkannt werden, daß es nicht wenige Deutsche gibt, die geringschätzig von den Gastarbeitern denken.³³⁾ Viele halten sie für ein "notwendiges Übel".³⁴⁾ Doch ist kaum anzunehmen, daß es sich hier um unüberwindliche Antipathien handelt, die ein Nebeneinanderleben unpersönlicher Art - auch deutsche Nachbarn unterhalten zumeist nicht freundschaftsähnliche Beziehungen zueinander - unmöglich machten. Die Abneigung der Deutschen scheint deutlich geringer zu werden, sofern sie Kontakt mit Gastarbeitern haben. Dies legt eine Kölner Untersuchung nahe.³⁵⁾ Danach waren nur 9% der befragten Kölner Bürger, die keine Kontakte zu Gastarbeitern unterhielten, bereit, Gastarbeiter als Wohnungsnachbarn zu akzeptieren.³⁶⁾ Hingegen nahmen 37% der Befragten positive Stellung, wenn sie Berührung mit Gastarbeitern hatten; unter den Befragten dieser Gruppe mit Volksschulbildung stimmten sogar 48% zu.³⁷⁾ Sicherlich trüge die Überwindung der Sprachbarriere zu einem weiteren Abbau der Distanz bei. Da die Gastarbeiter auch in etwa das gleiche Einkommen wie deutsche Arbeiter haben, braucht bei ihrer Integration

31) DER SPIEGEL, 19.10.1970, S.52

32) DER SPIEGEL, wie Fn.31

33) KLADDERADATSCH, Sonderheft Sommer 1971, S.15 ff.

34) DER SPIEGEL, 19.10.1970, S.54

35) BINGEMER/MEISTERMANN-SEEGER/NEUBERT, Leben als Gastarbeiter, hier: BINGEMER, S.133 ff.

36) BINGEMER (s.Fn.35) 135

37) BINGEMER (s.Fn.35) 135

nicht mit sozialen Verfallserscheinungen gerechnet werden, wie dies in Amerika viele Weiße hinsichtlich der Integration der von Armut und Elend gezeichneten Schwarzen befürchten.

Von schwerwiegenden Diskriminierungen hinsichtlich der Integration der Gastarbeiter läßt sich gegenwärtig kaum sprechen. Eine sachgerechte Aufklärung der deutschen Bevölkerung, die Schaffung möglichst vieler funktionierender Integrationsmodelle und ein Werben um Verständnis für die Gastarbeiter - alle diese Maßnahmen versprechen Aussicht auf Erfolg; ein anordnendes Bürgerrechtsgesetz für den Wohnungsmarkt scheint zur Zeit nicht angemessen. Angesichts der Wohnungsknappheit in den Industriegebieten, von der insbesondere auch die Deutschen selber betroffen sind³⁸⁾, könnte sich ein Antidiskriminierungsgesetz vorerst auch nur unwesentlich auswirken. Die Förderung des Wohnungsbaus auch zugunsten der Gastarbeiter, die vom Koordinierungskreis und Länderausschuß "Ausländische Arbeitnehmer" beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung empfohlen wird³⁹⁾, ist am ehesten geeignet, die Gastarbeiter einzugliedern. Die Bundesanstalt für Arbeit hat bis Ende 1970 bereits über 16 Millionen DM für den Bau von Familienwohnungen für ausländische Arbeitnehmer bereitgestellt. - Was den Mietwucher anbelangt, dem Gastarbeiter vielfach in Altbauwohnungen und Wohnungsprovisorien ausgesetzt sind, reichen die geltenden Bestimmungen aus. Soweit hierüber bei den Gastarbeitern Rechtsunkenntnis besteht, könnten noch zu gründende Interessenorganisationen helfen, insbesondere mit der Verpflichtung von Rechtsanwälten.

Auch im Arbeitsleben sind etwa vorkommende Diskriminierungen der Gastarbeiter nicht gravierend genug, als daß hier ein Bürgerrechtsgesetz vonnöten wäre. Daß verhältnismäßig wenige Gastarbeiter beruflich aufsteigen, liegt an ihrer mangelnden Ausbildung. Für Aus- und Fortbildung fehlen ihnen oft die er-

38) BINGEMER: BINGEMER/MEISTERMANN-SEEGER/NEUBERT, Leben als Gastarbeiter 134

39) vgl. dessen "Grundsätze zur Eingliederung ausländischer Arbeitnehmer", verabschiedet am 2. Februar 1970, abgedr. bei LEUDESORFF-ZILLESSEN, Gastarbeiter-Mitbürger 339 ff.

forderlichen Sprachkenntnisse.⁴⁰⁾ Vielfach sind die Gastarbeiter stärker an Akkord- und Überzeitarbeit interessiert, um auf einfache Weise in kurzer Zeit möglichst viel Geld zu verdienen.⁴¹⁾ Im übrigen ist in § 75 des Betriebsverfassungsgesetzes vom 15. Januar 1972 (BGBl. I S.13; so schon § 51 a.F.), der den Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 3 GG übernimmt, ein Diskriminierungsverbot auch zugunsten der Gastarbeiter bereits vorhanden. Hinzu kommt, daß seit Erlass des neuen Betriebsverfassungsgesetzes Gastarbeiter in die Betriebsräte gewählt werden können (§ 8; anders § 7 a.F.), so daß sie ihre Interessen selbst wirksam wahrnehmen können, zumindest in den Betrieben, die eine große Anzahl von ausländischen Arbeitnehmern beschäftigen. Schließlich bezeichnet es § 80 Abs. 1 Ziff. 7 BVG als Aufgabe jedes Betriebsrates, "die Eingliederung ausländischer Arbeitnehmer im Betrieb und das Verständnis zwischen ihnen und den deutschen Arbeitnehmern zu fördern".

Ebenso erscheint es nicht angebracht, die Betriebe des Gastgewerbes mit einem besonderen Diskriminierungsverbot zu belegen, etwa nach dem Vorbild des Titels II des amerikanischen Bürgerrechtsgesetzes von 1964. Die Gaststätten, die Gastarbeitern den Zutritt verwehren, sind bei weitem in der Minderheit. -

Erfordert die Situation der Arbeitnehmerinnen⁴²⁾ in Deutschland ein Diskriminierungsverbot nach amerikanischem Muster⁴³⁾, oder genügt die Bestimmung des § 75 BVG?

Es gibt in der Bundesrepublik über 7 Millionen unselbständige weibliche Arbeitnehmer; davon sind 3,6 Millionen Angestellte (etwa Verkäuferinnen, Stenotypistinnen, Friseurinnen) und 3,4 Millionen Arbeiterinnen (Montiererrinnen, Näherinnen, etc.).⁴⁴⁾ Die Frauenlöhne in der Industrie liegen um ein Drittel unter denen der Männer; während 46,7% der Arbeiter

40) Repräsentativ-Untersuchung (Fn.6) 84

41) Repräsentativ-Untersuchung (Fn.6) 84

42) vgl. dazu DER SPIEGEL, 25.1.1971, S.36 ff.

43) Titel VII des amerikanischen Bürgerrechtsgesetzes von 1964

44) DER SPIEGEL, 25.1.1971, S.36

zwischen 600 und 800 Mark verdienen, bekommen nur 10,3% der Arbeiterinnen einen solchen Lohn.⁴⁵⁾ Aber: Nach einer demoskopischen Untersuchung des Bundesarbeitsministeriums haben 51% der berufstätigen Ehefrauen und 45% der alleinstehenden Frauen im Alter von 30 bis 59 Jahren weder eine abgeschlossene Lehre noch eine Anlernzeit hinter sich.⁴⁶⁾ An den Technischen Hochschulen und den Ingenieurschulen gibt es nur 4,8% und an den anderen Universitäten nur 24% Studenten weiblichen Geschlechts.⁴⁷⁾ Nach Meinung der Staatssekretärin im Bundeskanzleramt, KATHARINA FOCKE, ist die " 'Frauenfrage' " "heute in erster Linie eine Bildungsfrage."⁴⁸⁾ Gleichwohl gelingt der Frau der Aufstieg oft auch dann nicht, wenn sie hierfür die notwendige Erfahrung gesammelt hat; es kommt selten vor, daß eine Arbeiterin zur Vorarbeiterin avanciert.⁴⁹⁾ Oft auch erhalten Frauen für die gleiche Tätigkeit weniger Lohn als ihre männlichen Kollegen.⁵⁰⁾ Unter den männlichen Arbeitnehmern scheint die Anschauung vorzuherrschen, Arbeit sei "Männersache", Frauen "würden doch bald heiraten", sie brauchten lediglich ein Zubrot zum Familienunterhalt zu verdienen: "Der Mann ist schließlich der Ernährer."⁵¹⁾ Weibliche Arbeitnehmer scheinen kaum an der Vertretung ihrer Interessen im Arbeitsleben durch Frauen interessiert zu sein, denn nur 18% der Arbeiterinnen (57 % der Arbeiter) sind in DGB-Gewerkschaften organisiert.⁵²⁾

Die Ungleichbehandlung der Frauen ist in Deutschland seit Jahrzehnten zu beobachten. Gleichwohl hat der Gleichheitsgrundsatz im Arbeitsrecht nicht zu ihrer Gleichstellung geführt, vornehmlich wohl deshalb, weil sie ihren Widerstand nicht gemeinsam zu artikulieren vermochten. Ein Bürgerrechtsgesetz, nach dem Rechtsmittel mit Breitenwirkung (Gruppenklage, Generalklage) statthaft sind, könnte endlich die schema-

45) DER SPIEGEL, 25.1.1971, S.37

46) DER SPIEGEL, 25.1.1971, S.38

47) DER SPIEGEL, 25.1.1971, S.50

48) DER SPIEGEL, 25.1.1971, S.50

49) DER SPIEGEL, 25.1.1971, S.46

50) DER SPIEGEL, 25.1.1971, S.45, 46

51) DER SPIEGEL, 25.1.1971, S.45 - 47

52) DER SPIEGEL, 25.1.1971, S.50

tische Ungleichbehandlung der Frauen in den Betrieben unterbinden. Anders als vielfach die Gastarbeiter sind die Frauen in Deutschland zum großen Teil dauernd berufstätig, so daß hier Diskriminierungen in der Tat folgenschwere Langzeiteffekte haben. -

Ein Bürgerrechtsgesetz sollte auch für die älteren Arbeitnehmer in der Bundesrepublik in Betracht gezogen werden. Es ist allzu bekannt, daß Arbeitnehmer über 50 Jahre in einer nachlassenden Konjunktur unter den ersten sind, die entlassen werden; nach ihrer Entlassung oder bei einem sonstigen Arbeitsplatzwechsel finden sie kaum eine neue Anstellung - insbesondere auch die Qualifizierten unter ihnen nicht. Der Abgeordnete WIRTZ meinte am 9. November 1971 im Düsseldorfer Landtag, die Wirtschaft trenne sich von älteren Menschen wie von alten Maschinen.⁵³⁾ Den älteren Arbeitnehmern, die ebenso wie die jüngeren befähigt sind und darüber hinaus oft die größere Berufserfahrung haben, sollte billigerweise faktische Gleichbehandlung gewährt werden. Vorerst will man ihnen längere Kündigungsfristen und höhere Abfindungen geben, sowie die Berufsförderungs- und Umschulungsmaßnahmen verbessern.⁵⁴⁾ Es bleibt abzuwarten, ob damit die Probleme gelöst werden können. Wenn demgegenüber das neue Betriebsverfassungsgesetz in § 75 Abs.1 Satz 2 bestimmt, Arbeitgeber und Betriebsrat hätten "darauf zu achten, daß Arbeitnehmer nicht wegen Überschreitung bestimmter Altersstufen benachteiligt werden", und in § 80 Abs.1 Ziff. 6 von der "Aufgabe" des Betriebsrats spricht, "die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer im Betrieb zu fördern", so stellt dies keinen hinreichenden Schutz gegen Diskriminierungen dar, insbesondere dann nicht, wenn es um die Einstellung arbeitssuchender und die Wiedereinstellung entlassener älterer Arbeitnehmer geht.

53) Düsseldorfer Nachrichten, 10.11.1971, S.1

54) Überlegungen der nordrhein-westfälischen Landesregierung und der Fraktionen im Düsseldorfer Landtag: Düsseldorfer Nachrichten, 10.11.1971, S.1

Zugunsten der kinderreichen Familien⁵⁵⁾ und der 800 000 Obdachlosen⁵⁶⁾ in der Bundesrepublik sollte kein Antidiskriminierungsgesetz geschaffen werden, da es sich hier in der Hauptsache um einen Mangel an ausreichendem und preisgünstigem Wohnraum handelt.⁵⁷⁾ Wirksam kann hier ein in vergrößertem Umfange vorgenommener öffentlicher Wohnungsbau und eine erhebliche Erhöhung der Mietbeihilfen für kinderreiche Familien helfen. Obdachlosigkeit läßt sich vielfach vermeiden, wenn die Gemeinden in verstärktem Maße dazu übergehen, die Mietschulden der Familien, denen Obdachlosigkeit droht, zu übernehmen.⁵⁸⁾ Die Gemeinden sollten die Obdachlosen nicht in Elendsquartieren am Rande der Städte unterbringen, sondern für sie in den Wohngegenden ihrer Mitbürger kleinere Häuser mit allgemein üblichem Komfort errichten, damit sie integriert werden und ihre Kinder nicht in einem sozialschädlichen Klima aufwachsen müssen.⁵⁹⁾ Solche Maßnahmen sollten zunächst erprobt werden, ehe an eine konkrete Diskussion über den Vorschlag ROLF HOCHHUTHS gedacht werden kann, deutschen Vermietern per Gesetz Obdachlose aufzuzwingen.⁶⁰⁾ -

Festzuhalten ist, daß sich vorläufig die Verabschiedung von Bürgerrechtsgesetzen nur für die Arbeiterinnen und die älteren Arbeitnehmer in der Bundesrepublik in Erwägung ziehen läßt. Gegen die Verfassungsmäßigkeit des gesetzlichen Diskriminierungsverbots für Privatpersonen bestehen nach der deutschen Verfassung ebensowenig Bedenken wie nach amerikanischem Verfassungsrecht. Ein solches Verbot würde sich auf Art. 3 Abs. 3 GG (Schutz der Arbeitnehmerinnen) und den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG stützen können. Die Arbeitgeber wären in ihrer Vertragsfreiheit nicht in verfassungswidriger Weise beschränkt, denn sie sind gem. Art. 2 Abs. 1 GG verpflichtet, die Vertragsfreiheit ihrer Arbeitnehmer zu beachten.

55) vgl. Frankfurter Rundschau, 27.4.1970, S.14

56) vgl. DER SPIEGEL, 28.9.1970, S.86 ff.

57) DER SPIEGEL, 28.9.1970, S.108

58) DER SPIEGEL, 28.9.1970, S.108

59) DER SPIEGEL, 28.9.1970, S.108

60) Brief von Rolf HOCHHUTH an Willy BRANDT, abgedr. in DER SPIEGEL, 23.8.1971, S.52, 53. Nach HOCHHUTH darf künftig in keinem Haus oder Wohnblock mehr als eine ehemalige Getto-Familie wohnen.

A b k ü r z u n g s v e r z e i c h n i s

BVG	= Betriebsverfassungsgesetz
cert.den.	= certiorari denied
Cir.	= Circuit Court of Appeals (eines der Berufungsgerichte des Bundes)
Cl.	= Clause
Cong. Globe	= Congressional Globe
CRA	= Civil Rights Act
D.	= a) District Court (eines der Gerichte erster Instanz des Bundes); b) Division (eines District Court)
ders.	= derselbe
dies.	= dieselben
E.D.	= a) Eastern District Court; b) Eastern Division (eines District Court)
EEOC	= Equal Employment Opportunity Commission
Fed.Reg.	= Federal Register
F.2d	= Federal Reporter 2nd series (Entscheidun- gen der Bundesberufungsgerichte)
F.Supp.	= Federal Supplement (Entscheidungen der Bundes-District Courts)
N.D.	= a) Northern District Court; b) Northern Division (eines District Court)
N.L.R.B.	= National Labor Relations Board
Publ.Law (Pub.L.)	= Public Law
R.S.	= Revised Statutes
S.Ct.	= Supreme Court Reporter
S.D.	= a) Southern District Court; b) Southern Division (eines District Court)
Sec.	= Section
Sess.	= Session
Stat.	= Statute
T.	= Titel
U.S.	= United States Supreme Court Reports
U.S.C.	= United States Code

U.S.C.A.	= United States Code Annotated
U.S.CRC	= United States Commission on Civil Rights
U.S.EEOC	= United States Equal Employment Opportunity Commission
U.S.NACCD	= United States National Advisory Commission on Civil Disorders
v. (vs.)	= versus
W.D.	= a) Western District Court; b) Western Division (eines District Court)

L i t e r a t u r v e r z e i c h n i s

- ABRAMS,
Charles The Housing Problem and the Negro:
Daedalus, Journal of the American
Academy of Arts and Sciences, Winter
1966 (The American Negro - 2), S.64 ff.
(zitiert: ABRAMS, Housing Problem)
- ADELMAN,
Steven Constitutional Law - Civil Rights Act of
1866 - New Strength For an Old Law: De
Paul Law Review 1968, S.284 ff. (zitiert:
ADELMAN, Civil Rights Act of 1866)
- ALOI,
Frank A.
GOLDBERG,
Arthur A.
WHITE,
James M. Racial and Economic Segregation by Zoning:
Death Knell for Home Rule?: 1 The Univer-
sity of Toledo Law Review (Winter 1969)
65 ff. (zitiert: ALOI-GOLDBERG-WHITE,
Segregation by Zoning)
- ASCH,
Sydney H. Civil Rights and Responsibilities Under
the Constitution, 1968 (zitiert: ASCH,
Civil Rights)
- ASKIN,
Frank The Case For Compensatory Treatment:
24 Rutgers Law Review (1969) 65 ff.
(zitiert: ASKIN, Compensatory Treatment)
- AVINS,
Alfred The Civil Rights Act of 1866, the Civil
Rights Bill of 1966, and the Right to
buy Property: 40 Southern California Law
Review (1967) 274 ff. (zitiert: AVINS,
Civil Rights Act of 1866)
- Freedom of Choice and Private Accommoda-
tions in British Commonwealth Law: The
Juridical Review 1968, S.254 ff.
(zitiert: AVINS, British Commonwealth Law)
- BERG,
Richard K. Title VII: Brooklyn Law Review 1964,
S. 62 ff. (zitiert: BERG, Title VII)
- Title VII: A Three Years' Review: 44 Notre
Dame Lawyer (1969) 311 ff. (zitiert: BERG,
Title VII - A Three Years' Review)
- BINDMAN,
Geoffrey The Race Relations Act 1968: 66 The Law
Society's Gazette (1969) 100 ff. (zitiert:
BINDMAN, Race Relations Act 1968)

- BINGEMER,
Karl
MEISTERMANN-
SEEGER,
Edeltrud
NEUBERT,
Edgar
- Leben als Gastarbeiter - Geglückte und
mißglückte Integration (1970) (zitiert:
BINGEMER/MEISTERMANN-SEEGER/NEUBERT,
Leben als Gastarbeiter)
- BLAUSTEIN,
Albert P.
ZANGRANDO,
Robert L.
- Civil Rights and the American Negro -
A Documentary History (1968) (zitiert:
BLAUSTEIN-ZANGRANDO, Civil Rights)
- BLUMROSEN,
Alfred W.
- The Duty of Fair Recruitment Under the
Civil Rights Act of 1964:
22 Rutgers Law Review (1968) 465 ff.
(zitiert: BLUMROSEN, Duty of Fair
Recruitment)
- BOGGS,
James
- Racism and the Class Struggle - Further
Pages from a Black Worker's Notebook
(1970) (zitiert: BOGGS, Racism)
- BONFIELD,
Arthur E.
- The Substance of American Fair Employ-
ment Practices Legislation I: Employers:
61 Northwestern University Law Review
(1967) 907 ff. (zitiert: BONFIELD, Fair
Employment)
- BOYCE,
Richard J.
- Racial Discrimination and the National
Labor Relations Act: 65 Northwestern
University Law Review (1970) 232 ff.
(zitiert: BOYCE, Racial Discrimination)
- ten BROEK,
Jacobus
- Equal Under Law (ursprünglich unter dem
Titel veröffentlicht: The Antislavery
Origins of the Fourteenth Amendment),
New enlarged edition 1965 (zitiert:
ten BROEK, Equal Under Law)
- BUNDESANSTALT
FÜR ARBEIT
- Ausländische Arbeitnehmer 1969 (1970)
(zitiert: BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT,
Ausländische Arbeitnehmer 1969)
-
- Ausländische Arbeitnehmer 1970 (1971)
(zitiert: BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT,
Ausländische Arbeitnehmer 1970)

- CAROTHERS,
Leslie A. The Public Accommodations Law of 1964:
Arguments, Issues and Attitudes in a
Legal Debate (1968) (zitiert: CAROTHERS,
Public Accommodations)
- CASPER,
Gerhard Jones v. Mayer: Clio, Bemused and Confused
Muse: The Supreme Court Review 1968,
S.89 ff. (zitiert: CASPER, Jones v. Mayer)
- CLARK,
Charles E. Definition of Discrimination: Employers'
Hiring: 19 Mercer Law Review (1968) 334 ff.
(zitiert: CLARK, Definition of Discrimina-
tion)
- COLEMAN,
Francis T. Title VII of the Civil Rights Act:
4 Years of Procedural Elucidation:
8 Duquesne Law Review (1969/70) 1 ff.
(zitiert: COLEMAN, Title VII)
- COMMENTS Civil Rights Act of 1964: An Exception to
Prohibitions on Employment Discrimination:
55 Iowa Law Review (1969) 509 ff.
(zitiert: COMMENT, Civil Rights Act of 1964)
- _____ Civil Rights - Civil Rights Act of 1964 -
Employer Held to Have Engaged in Religious
Discrimination Under Title VII Without
Proof of Discriminatory Intent: 44 New
York University Law Review (1969) 1147 ff.
(zitiert: COMMENT, Discrimination Without
Proof of Discriminatory Intent)
- _____ Civil Rights - Discrimination in the Sale
of Private Property: 23 University of
Miami Law Review (1968) 225 ff. (zitiert:
COMMENT, Discrimination in the Sale of
Private Property)
- _____ Civil Rights: Housing Discrimination -
Revival of the Civil Rights Act of 1866:
53 Minnesota Law Review (1968/69) 641 ff.
(zitiert: COMMENT, Housing Discrimination)
- _____ Civil Rights: 42 U.S.C. § 1982 Held to
Prohibit Owner of Private Property from
Refusing to Rent or Sell Solely Because
of Race: 35 Brooklyn Law Review (1969)
275 ff. (zitiert: COMMENT, 42 U.S.C.
§ 1982)

- COMMENTS (Forts.) The Federal Fair Housing Requirements:
Title VIII of the 1968 Civil Rights Act:
Duke Law Journal 1969, S.733 ff.
(zitiert: COMMENT, Title VIII)
-
- The Philadelphia Plan v. the Chicago Plan:
Alternative Approaches for Integrating
the Construction Industry: 65 Northwestern
University Law Review (1970) 642 ff.
(zitiert: COMMENT, Philadelphia Plan)
-
- Title VII of the Civil Rights Act of 1964
and Minority Group Entry into the Building
Trade Unions: 37 Chicago Law Review
(Winter 1970) 328 ff. (zitiert: COMMENT,
Entry into the Building Trade Unions)
- COUNTRYMAN,
Vern
(Hrsg.) Discrimination and the Law (Conference on
Discrimination and the Law, Chicago, November
1963) (1965) (zitiert: Countryman,
Discrimination; einzelne Konferenzteilnehmer)
- DODSON,
William P. Constitutional Law - Private Racial Discrimination:
40 Mississippi Law Journal (1969) 452 ff. (zitiert: DODSON,
Private Racial Discrimination)
- DORSEN,
Norman Frontiers of Civil Liberties (1968)
(zitiert: DORSEN, Frontiers of Civil
Liberties)
-
- The American Law on Racial Discrimination:
Public Law 1968, S.304 ff. (zitiert:
DORSEN, Law on Racial Discrimination)
-
- The Model Anti-Discrimination Act -
Introduction: 4 Harvard Journal on
Legislation (1966/67) 212 ff. (zitiert:
DORSEN, Model Act)
- DOUGLAS,
William O. A Living Bill of Rights (1961)
(zitiert: DOUGLAS, Bill of Rights)
- DUBOFSKY,
Jean E. Fair Housing - A Legislative History and
a Perspective: 8 Washburn Law Journal
(Winter 1969) 149 ff. (zitiert:
DUBOFSKY, Fair Housing)

- DUDA,
John E. Damages for Mental Suffering in Discrimination Cases: 15 Cleveland-Marshall Law Review (1966) 1 ff. (zitiert: DUDA, Damages for Mental Suffering)
- ELDEN,
Gary "Forty Acres and a Mule", With Interest: The Constitutionality of Black Capitalism, Benign School Quotas and Other Statutory Racial Classifications: 47 Journal of Urban Law (1969/70) 591 ff. (zitiert: ELDEN, Benign School Quotas)
- ELEY,
Lynn W. The Politics of Fair Housing Legislation (1968) (zitiert: ELEY-CASSTEVENS, Politics of Fair Housing)
- CASSTEVENS,
Thomas W.
- EMERSON,
Thomas I. Political and Civil Rights in the United States, 3. Auflage, Bd. II (1967)
- HABER,
David (zitiert: EMERSON-HABER-DORSEN, Political and Civil Rights II)
- DORSEN,
Norman
- ERVIN, Jr.
Samuel J. Jones v. Mayer: Judicial Activism Run Riot: Vanderbilt Law Review 1969, S.485 ff. (zitiert: ERVIN, Jr., Jones v. Mayer)
- FENTON,
Howard E. Constitutional Law - 1866 Civil Rights Act Held Constitutional Under the 13. Amendment: 18 Buffalo Law Review (1968/69) 594 ff. (zitiert: FENTON, 1866 Civil Rights Act)
- FERMAN,
Louis A. The Negro and Equal Employment Opportunities (A Review of Management Experiences in twenty Companies) (1968) (zitiert: FERMAN, Negro and Equal Opportunities)
- FLICKINGER,
James B. Municipal Fair Employment Practices Ordinances and Commissions: A Legal Survey and Model Ordinance: 45 Notre Dame Lawyer (Winter 1970) 258 ff. (zitiert: FLICKINGER, Municipal Fair Employment)
- FREDERICK,
Brian The Legality of Affirmative Measures to Achieve and Maintain Integration in a New Town: 59 Georgetown Law Journal (1970) 335 ff. (zitiert: FREDERICK, Affirmative Measures)

- (AMERICAN) FRIENDS
SERVICE COMMITTEE,
NATIONAL COMMITTEE
AGAINST DISCRIMI-
NATION IN HOUSING
- Fair Housing Handbook (1964) (zitiert:
FRIENDS & HOUSING COMMITTEES, Fair
Housing Handbook)
- GORDON,
Milton
- Property Rights and Civil Rights:
The Role of Government, in: John H.
DENTON (Hrsg.), Race and Property
(1964), S.42 ff. (zitiert: GORDON,
Property Rights and Civil Rights)
- GOULD,
William B.
- Racial Equality in Jobs and Unions,
Collective Bargaining, and the Burger
Court: 68 Michigan Law Review (1969)
237 ff. (zitiert: GOULD, Racial
Equality in Jobs)
- GREELEY,
Andrew M.
SHEATSLEY,
Paul B.
- Attitudes toward Racial Integration:
225 Scientific American (Dezember 1971),
Heft 6, S.13 ff. (zitiert: GREELEY &
SHEATSLEY, Attitudes toward Racial
Integration)
- GREENBERG,
Jack
- Race Relations and American Law (1959)
(zitiert: GREENBERG, Race Relations)
- GRIER,
George
GRIER,
Eunice
- Equality an Beyond - Housing Segregation
and the Goals of the Great Society (1966)
(zitiert: GRIER & GRIER, Equality and
Beyond)
- HACKNEY,
Hugh E.
- Comment: Racial Discrimination and the
Civil Rights Act of 1866: 23 South-
western Law Journal (1969) 373 ff.
(zitiert: HACKNEY, Racial Discrimination)
- HARDGROVE,
James A.
- The Philadelphia Plan: 45 Notre Dame
Lawyer (1970) 678 ff. (zitiert:
HARDGROVE, Philadelphia Plan)
- HARTLEY,
Roger C.
- Comment: A Primer to Procedure and Remedy
Under Title VII of the Civil Rights Act
of 1964: 31 University of Pittsburgh Law
Review (1970) 407 ff. (zitiert: HARTLEY,
Remedy Under Title VII)

HEARINGS

Before the General Subcommittee on Labor of the Committee on Education and Labor, House of Representatives, 91st Cong., 1st and 2nd Sess., on H.R. 6228 and H.R. 13517 (Dez. 1969 , April 1970) (zitiert: House Hearings)

Before the Subcommittee on Housing and Urban Affairs of the Senate Committee on Banking and Currency, 90th Cong., 1st Sess. 5, on S. 1358, S. 2114 and 2280 (Aug. 1967) (zitiert: Hearings on S. 1358, S. 2114 and 2280)

Before the Subcommittee on Labor of the Committee on Labor and Public Welfare, United States Senate, 91st Cong., 1st Sess., on S. 2453 (Aug. - Sept. 1969) (zitiert: Senate Hearings)

HELDRICH,
Andreas

Höchststrichterliche Rechtsprechung als Triebfeder sozialen Wandels - Betrachtungen zur Entwicklung und Auswirkung der Judikatur des amerikanischen Obersten Gerichtshofs in der Rassenfrage (Der Aufsatz wird 1972 in Bd. 3 des Jahrbuchs für Rechtssoziologie und Rechtstheorie erscheinen.) (zitiert: HELDRICH, Entwicklung und Auswirkung der Judikatur des amerikanischen Obersten Gerichtshofs in der Rassenfrage)

HENKIN

The Supreme Court 1967 Term, Foreword: On Drawing Lines: 82 Harvard Law Review (1968/69) 63 ff. (zitiert: HENKIN, Supreme Court 1967 Term)

HEPPLE,
B.A.

Race Relations Act 1968: 32 The Modern Law Review (1969) 181 ff. (zitiert: HEPPLE, Race Relations Act 1968)

HILL,
Herbert

The Role of Law in Securing Equal Employment Opportunity: Legal Powers and Social Change: 7 Boston College Industrial and Commercial Law Review (1966) 625 ff. (zitiert: HILL, Role of Law)

- HODGE,
Patricia L.
HAUSER,
Philip M.
- The Challenge of America's Metropolitan Population Outlook, 1960 - 1985 (im Auftrage der National Commission on Urban Problems), Research Report No. 3 (1968) (zitiert: HODGE-HAUSER, Metropolitan Population Outlook, 1960 - 1985)
- HOROWITZ,
Harold W.
14. Amendment Aspects of Racial Discrimination in "Private" Housing: 52 California Law Review (1964) 1 ff. (zitiert: HOROWITZ, "Private" Housing)
- HUGHES,
James M.
- Allocating Jurisdiction over Racial Issues Between the EEOC and NLRB: A Proposal: 54 Cornell Law Review (1969) 943 ff. (zitiert: HUGHES, Jurisdiction Between EEOC and NLRB)
- JANKOWSKY,
Elisabeth
- Strukturen der Ausbeutung, in: René LEUDESORFF und Horst ZILLESSEN (Hrsg.), Gastarbeiter = Mitbürger (1971), S. 113 ff. (zitiert: JANKOWSKY, Strukturen der Ausbeutung)
- De JARMON,
Le Marquis
- Public Accommodations, in: John H. McCORD (Hrsg.), With All Deliberate Speed - Civil Rights Theory and Reality (1969), S. 85 ff. (zitiert: De JARMON, Public Accommodations)
- KAPLAN,
John
- Equal Justice in an Unequal World: Equality for the Negro - The Problem of Special Treatment: 61 Northwestern Law Review (1966) 363 ff. (zitiert: KAPLAN, The Problem of Special Treatment)
- KATZ,
Lawrence A.
- The Proposed Uniform States Civil Rights Act: An Analysis with Recommendations: 7 Boston College Industrial & Commercial Law Review (1966) 666 ff. (zitiert: KATZ, Uniform States Civil Rights Act)
- KINOY,
Arthur
- The Constitutional Right of Negro Freedom Revisited: Some First Thoughts on Jones v. Alfred H. Mayer Company: 22 Rutgers Law Review (1968) 537 ff. (zitiert: KINOY, Negro Freedom)
- KOLBEN,
Alexander A.
- Enforcing Open Housing - An Evaluation of Recent Legislation and Decisions (1969) (zitiert: KOLBEN, Enforcing Open Housing)

- KONVITZ,
Milton R. Expanding Liberties (1966) (zitiert:
KONVITZ, Expanding Liberties)
- KRAKOWER,
Stanley R. The Constitutionality of "Affirmative
Action" to Integrate Construction Trades:
The Philadelphia Plan: 43 Temple Law
Quarterly (1970) 329 ff. (zitiert:
KRAKOWER, Philadelphia Plan)
- KURLAND,
Philip B. Egalitarianism and The Warren Court:
68 Michigan Law Review (1970) 629 ff.
(zitiert: KURLAND, Egalitarianism)
- LAMB,
William H. Proof of Discrimination at the Commission
Level: 39 Temple Law Quarterly (1965/66)
299 ff. (zitiert: LAMB, Proof of Discrimi-
nation)
- LARSON,
Arthur The New Law of Race Relations: Wisconsin
Law Review 1969, S.470 ff. (zitiert:
LARSON, New Law of Race Relations)
- LEIKEN,
Earl M. Preferential Treatment in the Skilled
Building Trades: An Analysis of the
Philadelphia Plan: 56 Cornell Law Review
(1970) 84 ff. (zitiert: LEIKEN, Phila-
delphia Plan)
- LEISECA, Jr.
Sergio A. Constitutional Law - 13. Amendment -
Civil Remedies Against Private Discrimi-
nation: 44 Tulane Law Review (1970)
820 ff. (zitiert: LEISECA, Jr.,
13. Amendment)
- LEUDESORFF,
René
ZILLESSEN,
Horst
(Hrsg.) Gastarbeiter = Mitbürger (1971)
(zitiert: LEUDESORFF-ZILLESSEN,
Gastarbeiter = Mitbürger)
- LOCKARD,
Duane Toward Equal Opportunity: A Study of
State and Local Anti-Discrimination Laws
(1968) (zitiert: LOCKARD, Toward Equal
Opportunity)
- LONG,
Luman H.
(Hrsg.) The 1971 World Almanac (published for
The Washington Daily News, 1970)
(zitiert: World Almanac 1971)

- LUCAS,
Florence V. Ending Discrimination: Positive Approaches for Government: 15 The Catholic Lawyer (1969) 189 ff. (zitiert: LUCAS, Ending Discrimination)
- MARSHALL,
Thurgood Law and the Quest for Equality: Washington University Law Quarterly (1967) 1 ff. (zitiert: MARSHALL, Quest for Equality)
- MASSACHUSETTS
STATE ADVISORY
COMMITTEE
to the U.S.CRC¹⁾ The Voice of the Ghetto - Report on Two Boston Neighborhood Meetings (1967) (zitiert: MASSACHUSETTS COMMITTEE, Voice of the Ghetto)
- MAYHEW,
Leon H. Law & Equal Opportunity (1968) (zitiert: MAYHEW, Equal Opportunity)
- MEHRLÄNDER,
Ursula Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland unter spezieller Berücksichtigung von Nordrhein-Westfalen (Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen Nr. 2073, 1969) (zitiert: MEHRLÄNDER, Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer)
- MENGE,
Del
RAMEY,
George Constitutional Law: The End of Private Racial Discrimination in Housing Through Revival of Civil Rights Act of 1866 (42 U.S.C. § 1982): 6 Tulsa Law Review (1970) 146 ff. (zitiert: MENGE-RAMEY, End of Discrimination in Housing)
- MENNINGEN,
Walter
(Hrsg.) Ungleichheit im Wohlfahrtsstaat - Der Alva-Myrdal-Report der schwedischen Sozialdemokraten (1971) (zitiert: MENNINGEN, Alva-Myrdal-Report)
- MILLER,
Loren The Petitioners: The Story of the Supreme Court of the United States and the Negro (1966) (zitiert: MILLER, The Petitioners)
- MORRIS,
Arval A.
POWE, Jr.
L.A. Constitutional and Statutory Rights to Open Housing: 44 Washington Law Review (1968) 1 ff. (zitiert: MORRIS-POWE, Jr., Rights to Open Housing)

1) s. Abkürzungsverzeichnis

- MYRDAL, An American Dilemma, Bd.II (20th Anniversary Edition 1964) (zitiert: MYRDAL, An American Dilemma II)
- NATHAN, Richard P. Jobs & Civil Rights - The Role of the Federal Government in Promoting Equal Opportunity in Employment and Training (1969) (zitiert: NATHAN, Jobs & Civil Rights)
- NATIONAL COMMITTEE AGAINST DISCRIMINATION IN HOUSING The Impact of Housing Patterns on Job Opportunities (1968) (zitiert: NATIONAL COMMITTEE AGAINST DISCRIMINATION IN HOUSING, The Impact of Housing on Job Opportunities)
- NEWMAN, Edwin S. Civil Liberty and Civil Rights (1967) (zitiert: NEWMAN, Civil Liberty)
- NEW YORK CITY COMMISSION ON HUMAN RIGHTS The 1968 Annual Report of the New York City Commission on Human Rights (1969) (zitiert: N.Y.C.HRC, Report 1968)
- NILES, John G. Civil Actions for Damages Under the Federal Civil Rights Statutes: 45 Texas Law Review (1967) 1015 ff. (zitiert: NILES, Damages Under the Federal Civil Rights Statutes)
- NOTES Blockbusting: 59 The Georgetown Law Journal (1970) 170 ff. (zitiert: NOTE, Blockbusting)
- _____ Developments in the Law - Employment Discrimination and Title VII of the Civil Rights Act of 1964: 84 Harvard Law Review (1971) 1109 ff. (zitiert: NOTE, Developments - Title VII)
- _____ Discrimination in Employment and in Housing: Private Enforcement Provisions of the Civil Rights Acts of 1964 and 1968: 82 Harvard Law Review (1969) 834 ff. (zitiert: NOTE, Private Enforcement)
- _____ Jones v. Mayer: The Thirteenth Amendment and the Federal Anti-Discrimination Laws: 69 Columbia Law Review (1969) 1019 ff. (zitiert: NOTE, Jones v. Mayer)

NOTES (Forts.)

Labor Law - Civil Rights - Employer's Invidious Racial Discrimination violates Sec. 8(a)(1) of NLRA: 23 Vanderbilt Law Review (1970) 867 ff. (zitiert: NOTE, Labor Law)

— The "New" Thirteenth Amendment: A Preliminary Analysis: 82 Harvard Law Review (1969) 1294 ff. (zitiert: NOTE, "New" Thirteenth Amendment)

— A "New" Weapon to Combat Racial Discrimination in Employment - The Civil Rights Act of 1866 - Dobbins v. Local 212, International Brotherhood of Electrical Workers: 29 Maryland Law Review (1969) 158 ff. (zitiert: NOTE, "New" Weapon to Combat Discrimination)

— The Private Club Exemption to the Civil Rights Act of 1964: A Study in Judicial Confusion: 44 New York University Law Review (1969) 1112 ff. (zitiert: NOTE, Private Club Exemption)

— Racial Discrimination in Employment Under the Civil Rights Act of 1866: 40 Chicago Law Review (1969) 615 ff. (zitiert: NOTE, Discrimination in Employment)

— The Scope of the Attorney General's Power Under Title VII: Appraisal and Reform: 2 Rutgers Camden Law Journal (1970) 185 ff. (zitiert: NOTE, Attorney General's Power Under Title VII)

PAYTON,
Benjamin F.

New Trends in Civil Rights, in: Lee RAINWATER and William L. YANCEY (Hrsg.), The Moynihan Report and the Politics of Controversy (1967), S.395 ff. (zitiert: PAYTON, New Trends)

POTOMAC INSTITUTE, Inc.

Housing Guide to Equal Opportunity - Affirmative Practices for Integrated Housing (1968) (zitiert: POTOMAC INSTITUTE, Housing Guide)

RABKIN,
Sol

A Landmark Decision on Segregation in Housing: Jones v. Mayer (1968) (zitiert: RABKIN, Landmark Decision)

- RACHLIN,
Carl
Title VII: Limitations and Qualifications: 7 Boston College Industrial & Commercial Law Review (1966) 473 ff. (zitiert: RACHLIN, Title VII)
- RHODE ISLAND STATE
ADVISORY COMMITTEE
to the U.S.CRC²⁾
Toward Equal Opportunity in the Construction Industry (1970) (zitiert: RHODE ISLAND COMMITTEE, Equal Opportunity in the Construction Industry)
- ROBBINS,
Reed
A Critical Analysis of Anti-Discrimination Housing Laws, in: John H. DENTON (Hrsg.), Race and Property (1964), S.88 ff. (zitiert: ROBBINS, Critical Analysis)
- ROHR,
Marc
Association, Privacy and the Private Club: The Constitutional Conflict, Harvard Civil Rights/Civil Liberties Law Review Bd.V (1970) 460 ff. (zitiert: ROHR, Privacy and the Private Club)
- ROSEN,
Sanford J.
Book Review: Legal Restraints on Racial Discrimination in Employment (By Michael L. SOVERN, 1966), 81 Harvard Law Review (1967) 276 ff. (zitiert: ROSEN, Book Review (SOVERN))
-
- The Law and Racial Discrimination in Employment: 53 California Law Review (1965) 729 ff. (zitiert: ROSEN, Discrimination in Employment)
- RUTLAND,
Robert A.
The Birth of the Bill of Rights, 1776 - 1791 (1955; Collier Books Edition, Fourth Printing 1969) (zitiert: RUTLAND, Bill of Rights)
- SCARBORO,
James
Constitutional Law - Racial Discrimination - Expanded Power of Congress to Use the 13. Amendment: 41 Colorado Law Review (1969) 152 ff. (zitiert: SCARBORO, Expanded Power of Congress)
- SCHLOTT,
Gerhart
Das Negerproblem in den USA - Trennung oder Verschmelzung der Rassen? (1967) (zitiert: SCHLOTT, Negerproblem)

UNITED STATES
COMMISSION ON
CIVIL RIGHTS

A Time to Listen A Time to Act -
Voices from the Ghettos of the Nation's
Cities (1967) (zitiert: U.S.CRC,
A Time to Listen)

Federal Civil Rights Enforcement Effort
(1970) (zitiert: U.S.CRC, Federal Effort)

The Federal Civil Rights Enforcement
Effort: ONE YEAR LATER (1971) (zitiert:
U.S.CRC, One Year Later)

For All the People By All the
People - A Report on Equal Opportunity
in State and Local Government Employ-
ment (1969) (zitiert: U.S.CRC, For All
the People)

Freedom to the Free, 1863 - 1963
Century of Emancipation (1963)
(zitiert: U.S.CRC, Freedom to the Free)

Mobility in the Negro Community -
Guidelines for Research on Social and
Economic Progress (1968)
(zitiert: U.S.CRC, Mobility)

Racism in America - and how to Combat
it (1970) (zitiert: U.S.CRC, Racism
in America)

UNITED STATES EQUAL
EMPLOYMENT OPPORTU-
NITY COMMISSION

Guidelines on Employment and Testing
Procedures (1966) (zitiert:
U.S.EEOC, Guidelines on Employment)

Hearings on Utilization of Minority and
Women Workers in Certain Major Industries
(held in Los Angeles, California; 1969)
(zitiert: U.S.EEOC, Los Angeles Hearings)

Help Wanted ... or is it? - A Look at
White Collar Job Inequalities for Mino-
rities and Women (1968; Hearings, held
in New York City 1967) (zitiert:
U.S.EEOC, New York Hearings)

Legislative History of Titles VII and XI
of Civil Rights Acts of 1964 (1964)
(zitiert: U.S.EEOC, Legislative History)

UNITED STATES EQUAL EMPLOYMENT OPPORTUNITY COMMISSION (Forts.) They Have the Power - We Have the People, Houston Hearings 1970 (1970) (zitiert: U.S.EEOC, Houston Hearings)

_____ 2nd Annual Report 1966/67 (1968)
(zitiert: U.S.EEOC, 2nd Annual Report)

_____ 4th Annual Report 1968/69 (1970)
(zitiert: U.S.EEOC, 4th Annual Report)

_____ 5th Annual Report 1969/70 (1971)
(zitiert: U.S.EEOC, 5th Annual Report)

_____ 6th Annual Report 1970/71 (1972)
(zitiert: U.S.EEOC, 6th Annual Report)

UNITED STATES DEPARTMENT OF LABOR,
 Bureau of Labor Statistics
UNITED STATES DEPARTMENT OF COMMERCE,
 Bureau of the Census The Social and Economic Status of Negroes in the United States, 1969 (1970) (zitiert: U.S.LABOR & COMMERCE, Status of Negroes)

UNITED STATES NATIONAL ADVISORY COMMISSION ON CIVIL DISORDERS Report 1968 (Bantam Book 1968)
(zitiert: U.S.NACCD, Report 1968)

URBAN AMERICA, Inc. One Year Later - An Assessment of the
THE URBAN Nation's Response to the Crisis De-
COALITION scribed by the National Advisory
Commission on Civil Disorders (1969)
(zitiert: URBAN AMERICA & URBAN
COALITION, One Year Later)

WEAVER,
 Robert C. The Negro Ghetto, 2. Auflage 1967
(zitiert: WEAVER, Negro Ghetto)

WILLIAMS,
 Harrison Equal Employment Opportunities Enforce-
ment Act (Report No.91-1137, to accom-
pany S. 2453, 91st Cong., 2nd Sess.,
Aug. 1970) (zitiert: WILLIAMS,
Williams-Report)

WITHERSPOON,
Joseph P.

Administrative Implementation of
Civil Rights (1968) (zitiert:
WITHERSPOON, Implementation of Civil
Rights)

van der ZANDEN,
James W.

The Ideology of White Supremacy, in:
Barry N. SCHWARTZ and Robert DISCH,
White Racism - Its History, Pathology
an Practice (1970), S.121 ff.
(zitiert: van der ZANDEN, Ideology of
White Supremacy)

ZIERIS,
Ernst

So wohnen unsere ausländischen Mit-
bürger - Bericht zur Wohnungssituation
ausländischer Arbeitnehmerfamilien in
Nordrhein-Westfalen, Auswertung einer
Erhebung des Ministeriums für Arbeit,
Gesundheit und Soziales des Landes
Nordrhein-Westfalen (1971)
(zitiert: ZIERIS, So wohnen unsere
ausländischen Mitbürger)

L e b e n s l a u f

Am 22. Februar 1945 wurde ich als Sohn des Diplom-Chemikers Dr. Rudolf Schoenemann und seiner Ehefrau Waltraud, geb. Menzendorf, in Osterburg (Sachsen/Anhalt) geboren. Ich bin deutscher Staatsangehöriger.

Von 1956 an besuchte ich in Düsseldorf ein neusprachliches Gymnasium. Im Februar 1965 bestand ich dort die Reifeprüfung. Nach dem Abitur begann ich in Tübingen mit dem Studium der Rechtswissenschaften. Hier verbrachte ich 4 Semester. 1967 wechselte ich über nach Münster und studierte weitere 4 Semester an der Westfälischen Wilhelm-Universität. Am 5. September 1969 legte ich vor dem Justizprüfungsamt bei dem Oberlandesgericht Hamm das erste juristische Staatsexamen ab.

Seit November 1969 befinde ich mich im juristischen Vorbereitungsdienst. Die Referendar-Ausbildung unterbrach ich für einen Zeitraum von 4 Monaten, um mit Hilfe eines DAAD-Stipendiums in den Vereinigten Staaten die vorliegende Dissertation vorzubereiten.

